

2006년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

최저주거기준 미달가구의 주거 실태조사

최저주거기준 미달가구의 주거 실태조사

2006년도 인권상황실태조사 연구용역 보고서를
제출합니다.

2006. 12. 15

연구수행기관 (사)한국도시연구소

연구 책임자 홍인옥 (한국도시연구소 책임연구원)

연구 원 이 호 (한국도시연구소 책임연구원)

김윤이 (한국도시연구소 연구원)

남원석 (한국도시연구소 연구원)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

■ 요약문 ■

제1장 서론

○ 본 연구의 목적은 크게 두 가지로, ① 최저주거기준 미달가구의 주거 및 생활 실태 등을 심층조사함으로써 미달가구의 물리적 주택형태뿐만 아니라 주거를 비롯한 제반 생활실태 및 주거욕구 등을 종합적으로 파악하고자 하는 것과, ② 이를 바탕으로 가구별 특성에 기초한 구체적인 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 지원 방안을 마련하는 것임

○ 이러한 연구목적을 달성하기 위해 기존 연구결과 및 문헌조사를 실시하였으며, 최저주거기준에 미달하는 가구를 미달유형 및 지역유형별로 분류하여 각각 6~8사례, 총 20사례를 심층면접조사 및 분석을 실시하였음

제2장 주거권과 최저주거기준

1. 주거권의 내용과 규정력

○ 주거는 크게 물리적 거처로서의 '주택'과 사회적 의미로서의 '주거' 차원으로 해석할 수 있음

○ 물리적인 거처로서의 '주택'과 관련한 주거권은 최소한의 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보된 주택에 대한 권리를 의미하는 것으로, 우리나라에서 지난 2003년 「주택법」에 명시된 '최저주거기준'은 주거권 중에서도 물리적 기준을 규정하고 있음

○ 사회적 의미로서의 '주거'와 관련된 권리는 사회적, 문화적, 경제적 환경을 향유할 수 있는 권리를 의미함

○ 따라서 주거권이라 함은 이러한 물리적 개념과 사회적 개념 모두를 포함하여

인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준이라 할 수 있는 '적절한 주거'에 대한 권리를 의미함

○ 대한민국 헌법 제10조에서는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라는 인간의 존엄성 및 행복추구권과 이에 대한 국가의 의무를 규정하고 있음

○ 헌법 제34조제1항에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”고 규정하고 있는데, 인간다운 생활에 있어 주거는 의(衣)·식(食)과 더불어 가장 기본적인 요소임

○ 이에 따라 헌법 제35조제3항은 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있음

○ 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR, 사회권규약)은 지난 1990년 우리나라의 국회 비준을 정식으로 통과하여 동년 7월 10일부터 효력을 발휘하기 시작했으며, 헌법 제6조에 의거하여 국내법과 동일한 효력을 가지게 되었음

○ 사회권규약 Art.11.1에서는 “본 규약에 가입한 국가는 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 가입국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다”라고 규정함으로써 주거권을 규약 가입국 모든 사람들의 권리로 인정하였음

○ 사회권규약은 비록 ‘활용가능한 자원’을 통한 ‘점진적 달성’의 의무를 국가에 부여하고 있지만, 이에 관한 유엔의 공식 견해인 일반논평(general comment)과 림버그 원칙, 그리고 마스트리히트 가이드라인을 통해 사회권규약에서 정한 권리를 온전히 실현하기 위해 즉각적인 조치를 취해야 하며, 그렇지 않는 것은 국가의 의무를 방기한 국제법 위반이라 규정하고 있음

○ 사회권규약 Art.2.1에서는 국가의 의무를 언급하고 있는데, 이에 대해 구체적으로 규정하고 있는 일반논평 3의 para.10에서는 모든 가입국이 그 의무를 지키기

위해 즉각적으로 조치를 취해야 하는 최소한의 핵심의무(minimum core obligation)로 주거권을 예시하고 있으며, 마스트리히트 가이드라인의 para.9에서도 기본적인 주거의 제공이 최소한의 핵심의무 중 하나라고 언급하고 있음

○ 사회권규약에 관한 일반논평 3의 para.1과 마스트리히트 가이드라인의 para.7에서는 사회권규약 Art.2.1에서 정한 국가의 의무에 대해 행위의 의무와 결과의 의무를 모두 포함하는 것으로 설명하고 있음.

○ 그밖에 세계인권선언과 하비타트 의제, 유엔인권위원회의 결의 등에서는 주거권을 명백히 언급·선언하고 있음

2. 최저주거기준

○ 최저주거기준은 사회권규약이 언급하는 주거권의 내용으로 <유엔 사회권규약위원회>가 발표한 일반논평(General Comments) 4를 통해 구체화한 내용 중 ‘(b) 적절한 주거기반시설 및 서비스’와 ‘(d)최저기준 확보’에 해당하는 요소를 규정하는 것이라 볼 수 있음. 하지만, 최저주거기준을 실행을 전제로 한 실천적 규정이라 한다면, ‘(c)비용의 적절성’과 나아가 ‘(a)점유의 안정성’에도 큰 영향을 미칠 것으로 볼 수 있음

○ 최저주거기준은 ‘인간다운 생활을 영위하기 위한 최소한의 주거생활 기준’으로, 지난 2000년 10월에 건설교통부 고시 제2000-260호로 고시된 바 있고, 2003년 7월 「주택법」이 개정되면서 법제화됨

○ 이에 따라, 2004년 6월 수정된 최저주거기준이 발표·고시되었는데, 그 내용은 ‘가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수’, ‘필수적인 설비의 기준’, ‘구조·성능·환경 기준’으로 구성되어 있음

○ 지난 2000년 임의규정으로 발표된 최저주거기준을 2000년 인구주택총조사의 결과에 맞추어 파악한 최저주거기준 미달가구의 규모는 약 23.3%에 달함. 이 중 ‘시설이용’ 기준에 미달하는 가구는 약 17.4%, ‘침실’ 기준에 미달하는 가구는 약 3.5%, ‘면적’ 기준에 미달하는 가구는 약 9.1%, 이 세 가지 기준 모두에 미달하는 가구는 약 1.2%에 이름

○ 그리고 지난 2005년 국토연구원에서 「주택법」 개정 이후인 지난 2004년 6월에 발표된 최저주거기준에 맞추어 조사한 결과, 최저주거기준 미달가구의 규모는 약 21.1%인 것으로 추정됨. 이 중 '시설이용(필수적인 설비 기준)' 기준에 미달하는 가구의 비율은 약 11.3%, '침실이용(가구구성에 따른 용도별 방의 개수)' 기준에 미달하는 가구는 약 9.8%, '면적(가구구성별 최소주거면적)' 기준에 미달하는 가구는 약 4.0%, 그리고 이 세 가지 기준에 모두 미달하는 가구는 약 0.7%로 추정

3. 외국의 최저주거기준

○ 영국의 최저주거기준 관련 내용은 주로 「주택법」에 근거한 환경부의 지침을 통해 제시

- 인간의 거주에 적절한 최소한의 조건을 9가지로 구분하여 제시하여 하나 또는 그 이상을 충족하지 못하면 부적절한 주택(unfit dwelling unit)으로 분류되어, 폐쇄, 철거, 수선 지원, 정부 매입 등의 조치가 가능
- 또한 「주택법」에서는 '과밀'에 대해서도 별도로 규정
- 주택의 상태가 부적절한 주택이라고 판정될 경우, 지방자치단체에 의해 즉각적인 조치가 이뤄지는 등 법적 구속력을 갖고 있으며, 최저주거기준에 위배되었음에도 일정 기간 내에 시정 조치가 이루어지지 않을 경우에는 퇴거 또는 철거 명령, 강제 수용 등의 강력한 처벌조치가 내려짐

○ 미국의 주거기준은 1934년 Nation Housing Act로부터 설정되기 시작하여 1949년에 「주택법」이 제정되면서 “모든 미국 가정에 알맞은 집과 거주환경”이라는 개념이 선포됨. 미국의 주거기준은 연방정부에서 제시하고 각 주에서 따르는 Model Housing Code형태로 되어 있음

- 대부분의 지역에서는 자신들이 규정한 최저주거기준 위반에 대해 강력한 규제 조치를 취함. 강력한 규제조치 중에는 주택검사의 자유로운 실시, 위반 시 문서통고, 위방사항의 보수와 퇴거, 철거 등이 포함

○ 일본은 1976년 '제3기 주택건설5개년계획'을 통해 최저거주수준과 평균거주수준 등의 주거기준을 최초로 도입. 이후 최저거주수준 이하 가구의 비율이 발표되

기 시작함

- 이러한 최저거주수준은 법적 강제성이 없으나 5년마다 수립되는 주택건설5개년계획을 통해 최저거주수준 및 유도거주수준 미달가구 수를 추정하고, 미달가구 해소를 위한 목표를 세우고 있으며, 이에 근거하여 공공임대주택을 포함한 신규주택을 지속적으로 공급함으로써 최저거주수준 및 유도거주수준 미달가구의 규모를 점진적으로 줄여나가고 있음

제3장 최저주거기준과 정부의 주거지원 정책

1. 주거지원 프로그램의 종류와 내용

- 현행 주거지원 프로그램으로는 공공임대주택의 건설·공급과 주거비 보조, 그리고 주택개량 지원을 들 수 있음.
- 공공임대주택이란 공공이 국민의 주거안정을 위해 국가재정이나 국민주택기금을 투입하여 공급한 임대기간 10년 이상의 주택을 의미. 공공임대주택의 대표적인 종류로는 영구임대주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택을 들 수 있음
- 주거비 보조의 종류로는 수급자에게 제공되는 최저주거비 보조와 저소득영세민 전세자금 대출, 근로자·서민 전세자금 대출, 소년소녀가장 전세주택 지원이 있음
- 불량주택개량 지원 프로그램은 농어촌 주택개량사업과 주거환경개선사업에 대한 지원, 그리고 수급자 중 자가 가구에 제공되는 현물주거급여가 있음

2. 현행 주거지원 프로그램의 효과

- 기존 사례 연구를 검토해 보면, 공공임대주택은 시장임대료에 비해 그 임대료 수준이 50% 이상 저렴하고, RIR의 비율 역시 20%를 크게 넘지 않는 것으로 조사됨. 반면, 최저소득계층의 부담능력 부족, 주로 교외의 택지개발지구를 중심으로 국민임대주택이 공급됨으로써 발생하는 접근성의 문제, 공공임대주택의 대부분을 차지하는 아파트형의 경우 가족수에 따른 최저주거기준을 고려하지 않고 획일적으

로 건설·공급함으로써 최저주거기준에 미달하는 가구가 다수 발생하는 문제 등이 발생

- 영구임대주택에 대한 2005년 실태조사 결과, 최저주거기준에 미달하는 가구가 전체 가구의 34.6%에 달하는 것으로 조사됨

○ 국토연구원의 조사에 의하면, 주거비 보조 정책은 일정 정도 주거비를 보조하는 효과를 거두고 있는 것으로 확인됨. 또한 주거수준에 있어서도 일정 정도 향상 효과가 발생한다고 볼 수 있음, 하지만, 최저주거기준과 관련하여서는 주거비 보조 정책이 그 혜택을 받은 가구들 모두를 최저주거기준 이상의 주거수준으로 향상시키지 못했다는 것이 무엇보다도 큰 문제라 볼 수 있음

- 최저주거비 보조의 경우에는 수급자에게만 서비스가 제공됨으로써 대상자가 협소한 문제, 최저생계비 계층 자체의 문제로 인한 가구 및 지역적 특성을 반영하지 않은 일률적 지원의 문제, 생계급여와 함께 현금으로 통장에 함께 입금됨으로써 주거개선의 용도로 사용되기 어렵다는 문제가 있음

- 전세자금 대출의 경우에는 은행의 대출심사 과정에서 해당 가구의 소득이 대출여부 및 대출금액을 결정하는 데에 중요한 기준으로 작용함으로써 소득이 적을수록 대출액이 적어지고, 그와 반대로 소득이 많을수록 대출액도 늘어나는 역차별적 대출액의 문제가 있고, 보증인을 세워야 하는 등 절차가 까다로워 저소득층이 이용하기 힘들다는 문제가 발생

○ 주택개량지원 프로그램은 추진실적이 저조한 것에서도 알 수 있듯이, 적극적으로 활용되지 못함. 현행 주택개량 지원제도가 안고 있는 문제점으로는 홍보부족과 일률적인 지원내용의 문제, 다양하지 못한 프로그램 등을 들 수 있음

3. 주거지원 정책의 문제점 요약: 최저주거기준을 중심으로

○ 정부는 주택종합계획을 통해 최저주거기준 미달가구를 100만 가구 감축시켰다는 목적을 제시하고 있음. 그러나 이러한 정부의 계획 실현 여부는 미지수. 이는 각각의 주거지원 프로그램의 문제점 이외에도 종합적으로 크게 네 가지 원인에 기인하는 것으로 파악됨

○ 첫째, 최저주거기준 미달가구에 대한 구체적 현황 파악에 대한 일정 및 계획의 부재

○ 둘째, 지원수준 및 규모의 적절성 문제로, 정부는 최저주거기준에 미달하는 가구의 비율을 2007년까지 230만호(16%)로 감축하겠다는 계획을 가지고 있으나 이러한 정부의 계획은 별도의 계획을 통한 것이 아니라, 기존의 공공임대주택 건설·공급 및 주거환경개선사업, 국민주택기금 지원 등을 통해 달성하겠다는 것으로, 각각의 주거지원 프로그램이 갖는 문제점에 대한 개선이 없는 한 목표 달성이 쉽지 않을 것임

○ 셋째, 대상자 선정과 정책목표의 문제로, 현행 우리나라에서 시행되는 주거지원 프로그램은 그 대상자를 선정함에 있어 최저주거기준 미달 여부를 대상기준으로 설정한다고 보기 힘들며, 이로 인해 그 지원의 결과에 있어서도 최저주거기준을 충족하는지의 여부에 대해 고려하지 않고 있음

○ 넷째, 제도 간의 비체계적 연계 문제로, 주거지원 프로그램이 중앙 부처별로 각각 상이한 곳에서 담당함으로써 통합적인 전달체계를 갖추지 못했다는 것이며, 이로 인해 말단 행정기관의 담당자들도 주거지원 프로그램의 종류와 내용을 잘 모르고 있어 도움이 필요한 대상 가구를 적절한 지원 프로그램으로 연결시키지 못하는 문제가 발생

제4장 최저주거기준 집단 미달주거지역의 실태

1. 비닐하우스촌

- 비닐하우스촌은 주거를 목적으로 한 (신발생)비등재 무허가 집단 주거지를 의미
 - 비닐하우스촌은 타인 토지의 무단 점유, 무허가 불법 건축물이라는 특성을 갖고 있으며, 그로 인해 주택에 대한 소유권 및 점유권을 법적으로 인정받지 못하며, 현재의 거주지로 주민등록을 등재하지 못하는 경우가 많음
- 비닐하우스촌의 최저주거기준 미달 실태를 살펴보면 다음과 같음
 - 가구원 수 대비 용도별 방의 개수에 있어서는 39.4%가 미달하고, 가구원 수 대

- 비 사용면적의 경우 37%가 미달하는 것으로 나타났으며, 이는 전국 평균에 비해 각각 6.7배와 3.2배나 높음
- 24.9%가 상수도를 사용하지 못하고 있으며, 세면장과 혼용되는 부엌의 비율이 높음. 공동화장실을 사용하는 경우가 68%나 되고, 재래식이라 비위생적
- 주택이 주로 판자와 비닐, 부직포 등 취약한 재질로 이뤄져 구조 성능 환경 기준에 모두 미달
- 전기 공급이 비공식적으로 이뤄지고 있어 일상생활에 어려움을 겪고 있으며, 하수도 설비의 부재로 인해 주거지의 환경 및 위생 문제가 심각

2. 쪽방

- 쪽방은 주거용으로 사용되는 주택 이외의 거처로서, 임대차계약에 의하지 아니한 무보증 월세 또는 일세로 운영되는 시설을 의미
 - 노후화된 건물, 좁은 골목, 1평 내외의 좁은 면적, 부엌, 화장실, 세면실, 목욕 시설 등 주거시설 미흡, 방값은 일세 4~8천원, 월세 10~25만원 수준
- 쪽방의 최저주거기준 미달 실태를 살펴보면 다음과 같음
 - 1인가구라 하더라도 부엌이 없고, 쪽방의 면적이 3평 미만이므로 가구원수 대비 용도별 방의 개수 및 면적 기준에 100% 미달
 - 일반적으로 거주민이 개별적으로 사용할 수 있는 부엌 및 화장실 등을 갖추고 있지 않음
 - 신규로 지어진 건물을 제외하면 건물이 노후화되어 화재 등 각종 재해에 취약하고, 건물의 구조상 방음, 환기, 채광이 매우 불량
 - 기름, 연탄보일러의 비중이 높고, 개별적인 난방조절이 불가능한 경우가 많음

3. 지하주거

- 지하주거는 지상이 아닌 지하공간에서 주거활동이 이뤄지는 것을 총칭
 - 다세대 및 다가구주택 등의 '반지하'와 같이 처음부터 주거용으로 계획된 경우와 단독주택, 연립주택, 빌라의 지하에 마련되어 있는 지하실이나 주차장 등

비주거용 공간을 주거용으로 개조한 경우로 구분

○ 지하주거의 최저주거기준 미달 실태를 살펴보면 다음과 같음

- 32.1%가 최저주거기준 중 가구원 수 대비 사용방수 기준에 미달하고 있으며, 10.6%가 가구원 수 대비 사용면적 기준에 미달
- 부엌은 대부분이 단독으로 사용, 화장실은 8.6%가 다른 가구와 공동으로 사용, 목욕시설은 16.2%가 없음
- 방습, 방음, 환기, 채광에 대한 설비가 불량하여 습기(41.9%), 채광(29.4%), 환기(25.8%), 악취(19.9%)에 대한 거주민의 불만이 높음. 10.8%가 침수피해 경험
- 19.3%가 전기계량기를 공동으로 사용하고 있는데, 전기량으로 인한 이웃 간 갈등 존재

제5장 최저주거기준 미달가구의 유형별 미달내용 및 특성

1. 조사대상가구의 기본적 유형 분류

○ 대도시의 경우 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구와 필수적인 설비 기준 미달가구가 각각 3사례, 중복 미달가구 2사례 선정. 중소도시의 경우, 각 유형별로 2사례씩 선정하였으나, 실측계산 후 중복 미달가구 1사례가 필수적인 설비 기준 미달로 변경됨. 그리고 농촌의 경우 각 유형별로 2사례씩 선정하여 면접조사 실시

○ 면접조사 과정에서 조사자가 명백히 구조·성능·환경기준에 미달한다고 판단되는 가구를 추출하였는데, 이 기준에 미달하는 경우는 14사례

○ 조사시 면접조사와 직접 거주하는 주택을 방문, 실측을 실시하여 추후 평면도 작성하여 활용

2. 최저주거기준 유형별 미달내용 분석

○ 과밀 기준과 관련하여서는, 용도별 방의 개수 미달가구가 12개 사례이고, 사용면적 미달가구가 4사례로 분석됨

- 침실이 1개 부족한 사례가 8사례로 가장 많고, 침실이 1개 부족하고 식사실 공간이 없는 사례가 2사례, 침실만 2개 미달하는 가구와 침실 2개 미달과 식사실 공간이 없는 가구가 각각 1사례

○ 설비 기준과 관련하여서는 총 13사례 중 전용입식부엌 기준 미달가구 9사례, 전용수세식 화장실 기준 미달가구 11사례, 목욕시설 미달가구 9사례로 분석됨

- 농촌지역 재래식 주택 거주 가구와 도시지역 다가구 거주 단독주택 단칸방 거주 가구의 경우 전부 필수적인 설비미달에 해당하는 것으로 확인

○ 과밀과 설비 기준에 중복 미달하는 가구는 5사례

○ 구조·성능·환경기준의 세부 유형 중, 가장 많은 미달 유형은 채광, 방습, 그리고 방열로, 6사례가 이에 해당. 난방설비가 미달하는 경우는 4사례, 악취로 인해 기준미달가구로 분류된 가구는 3사례, 환기가 불량한 가구 2사례, 주택의 안정성이 불량한 가구 2사례, 소음 또는 자연재해에 취약한 가구 2사례

- 채광조건에 미달하는 사례는 농촌지역에서 발견되지 않았고, 주로 도시의 뽁뽁하게 늘어선 주택가의 다가구 거주 단독주택 1층 또는 반지하에서 발견. 이 경우 채광뿐만 아니라, 습기 등 주거환경이 상대적으로 열악한 것으로 드러남
- 방습의 문제 또한 앞서와 같은 도시의 밀집 주택가에 협소하게 조성된 주거공간에서 주로 발생
- 방열의 문제는 농촌의 낡은 재래주택에서 주로 발생하고 있는데, 이는 농촌 재래주택의 구조상 대체로 침실이 마당과 바로 맞닿아 있기 때문. 도시지역의 경우 불량주택이라는 특성이 주요한 원인
- 난방설비 미달은 모두 화목(火木)을 난방연료로 사용하는 경우

3. 지역유형별 특성

○ 본 조사는 최저주거기준 미달유형별, 지역유형별 일정한 수의 사례를 선정하여 조사하였기에 지역유형별 특성을 파악할 수 없었으나, 전반적으로 도시지역의 경우 과밀의 문제가 상대적으로 많이 나타나고, 농촌지역의 경우 설비 및 구조·성능·환경 기준에 미달하는 문제가 상대적으로 많이 나타남. 그러나 설비 및 구조·성

능·환경의 문제가 심각한 불량주택이라 하더라도 농촌의 경우에는 도시지역보다 물리적 주거조건이 더욱 열악한 것으로 드러남

○ 주거욕구와 관련한 특성으로는 도시지역의 경우 주거이동을 통한 문제 해소 욕구가 높고 또 현실적인 방안인 반면, 농촌지역의 경우에는 주택개량을 통한 욕구가 더욱 높고 또한 현실적인 방안

○ 점유의 안정성과 관련하여서는, 농촌지역이 자가의 비율이 높고 세입자라 하더라도 임대인이 임대료 수입을 목적으로 임차인을 들이는 일이 적어 안정성이 도시지역보다 높은 반면, 도시지역의 경우에는 세입자의 비율이 높은 등으로 인해 점유의 안정성이 낮은 편

○ 임대료와 관련하여서는, 대도시 > 중소도시 > 농촌 순으로 임대료의 정도에 차이가 있는 것으로 확인

○ 임대료 이외의 주거비 지출에 있어서는 기름보일러 여부가 큰 차이를 보이고 있었는데, 기름보일러의 경우 겨울철 동안 매달 약 30만원 가량의 비용을 지출하는 것으로 확인됨

- 중소도시인 청주시의 경우에는 1990년대 초반부터 도시가스가 보급되기 시작하여, 그 이전에 지어진 건물의 경우에는 모두 값비싼 난방유를 사용
- 그리고 재래식 농촌주택의 경우에는 아직 화목(火木)을 사용하는 가구가 많음을 확인할 수 있었는데, 기름보일러가 설치되어 있는 가구의 경우에도 석유 가격 인상으로 인해 화목을 주로 사용하고 있음

제6장 최저주거기준 미달가구의 주거 및 생활실태

1. 주거생활 실태

○ 주택유형에 따라 최저주거기준 및 주거수준에 있어 차별성을 보이는 바, 공공임대주택의 경우에는 가구원수를 고려하지 않아 과밀의 문제가 상당수 있음을 확인할 수 있었고, 단독주택의 경우 노후·불량주택과 농촌의 재래식 단독주택에서는 전반적인 주거수준이 매우 열악한 상태임을 확인할 수 있었음. 또한 다가구 거주

단독주택의 경우에는 화장실 및 부엌 등의 설비가 전용주거로 조성된 곳이라 하기 힘든 정도의 실태를 보임

- 농촌의 재래식 주택의 경우에는 마당에서 실내로 출입하기 위해 높은 턱을 올라가야 하고, 이는 거동이 불편한 고령자 및 장애인의 출입에 상당한 어려움을 초래
- 다가구 거주 단독주택 단칸방의 경우에는 공동화장실을 사용하는 경우가 대부분이며, 노후·불량한 단독주택과 농촌 재래식 주택과 함께 동양식 변기를 주로 사용하고 있어 거동이 불편한 고령자와 장애가 있는 이들의 사용에 어려움을 초래

○ 주거비 지출에 있어 직접적으로 가장 큰 부담은, 월세입자의 경우 매달 지출해야 하는 월세와 석유(등유)를 주 난방연료로 사용하는 가구의 난방비 부담, 그리고 전세입자의 경우에는 적절한 주거로 이주를 결정하지 못하는 가장 중요한 이유가 주거비 지출 증가에 대한 부담 때문인 것으로 나타남

- 월소득 대비 임대료 지출비율에 있어 25%에 달하는 가구가 1사례, 20%에 달하는 가구가 2사례이고, 나머지는 20% 미만. 따라서 절대 지출액이 많다고 볼 수는 없지만, 그 대신에 최저주거기준에 미달하는 열악한 주거조건을 감내하고 있음
- 임대료에 관리비를 포함하여 월 소득 대비 주거비 지출을 계산하면, 공공임대주택에 거주하는 두 사례는 각각 19.0%와 20.1%까지 올라감. 하지만 그 외의 사례가구들에 있어서는 30%를 넘는 경우가 다수 발견되며, 심지어 50% 이상인 가구도 발견됨. 이는 특히 난방유를 사용하는 가구들에게서 나타남
- 집수리의 경우 절대적으로 필요한 가구에 있어서도 그 비용을 감당하기 힘들어 참고 지내는 경우가 대부분

○ 주거이동경로에 있어서는 직전 주거와 관련하여 상향이동한 경우가 6사례, 하향이동한 경우가 5사례, 동일조건으로 수평이동했다고 판단되는 경우가 9사례로 분류됨. 하지만, 이들 대부분은 그 생애에 있어서 한 번도 적절한 주거생활을 영위해본 경험이 없는 것으로 조사됨

- 상향이동 사례 중 정부의 주택정책으로 인한 경우는 영구임대주택으로 이주한

1사례에 불과하고, 나머지는 모두 자력으로 상향이동 함

- 하향이동의 주된 원인은 경제적인 것이고, 1사례를 제외하고는 모두 직전 주거에서도 역시 최저주거기준 미달의 상태에 처해있었음. 즉, 이들의 주거가 계속해서 더욱 열악한 상태로 떨어지는 와중에도 정부의 주거복지 정책은 전혀 작동하지 않았음
- 전형적인 농촌지역에서 농업에 종사하는 경우에는 결혼 후 별다른 이주의 경험 이 없는 것으로 나타남

○ 조사대상가구 중에서 현재 구체적인 이주계획을 가지고 있는 경우는 단지 2 사례에 불과. 한 사례는 조사당일 현재 기존주택 전세임대주택을 신청하여 이주할 주택을 알아보고 있는 중이었고, 다른 한 사례는 조사당일 현재 영구임대주택 대기자에 등록되어 있는 중. 하지만, 이 두 사례에 있어서도 이주가 곧바로 최저주거기준을 충족하는 주거수준으로 이어질 지 미지수인데, 특히 영구임대주택 대기자의 경우에는 입주 후에도 과밀가구로 최저주거기준 미달상태에 처하게 되어있음. 나머지는 이주희망이 있으나 경제적인 문제로 인해 구체적 이주계획을 세우지 못하는 것으로 확인됨

○ 조사대상가구 모두 최저주거기준에 미달하므로 그 미달의 내용에 따른 불편한 점을 안고 있으나, 특별히 조사대상가구를 통해 언급된 주거생활의 문제점을 요약하여 소개하면,

- 과밀가구의 경우에는 단지 물리적 과밀의 문제뿐만이 아니라, 친구나 친척 등의 방문이 제한되고, 심지어 가족들이 모두 함께 모이는 것을 기피하는 현상이 발생하는 경우도 있음. 특히, 자녀들이 공부방이 필요한 나이가 되어도 그럴만한 여건이 되지 못하고, 이는 아이의 학교 성적과 친구관계에도 그대로 반영됨
- 화장실 문제의 경우 동양식 변기가 큰 문제로 부각되었는데, 고령의 노인들 또는 장애인들은 용변을 보기 위해 쪼그려 앉는 것이 매우 힘들
- 재래식 주택의 경우에는 침실 등 주요 주거공간이 외부와 제대로 단절되어 있지 않아 외풍이 심해 겨울 추위에 매우 취약한 문제를 호소. 그 중에서도 부엌과 세면실 등이 주요 주거공간 외부로 연결되어 있는 경우에는 이러한 어려움이 특히 심해 겨울철에는 세면 및 식사준비에도 힘겨워하고 있었음

- 재래식 주택의 경우에는 침실로 출입하는 동선 상에 문턱이 여러 개 있는 편인데, 고령이나 장애 등으로 거동이 불편한 이들에게서 이러한 출입상의 어려움에 대한 호소가 많았음. 특히, 농촌의 재래식 주택은 마당에서 마루나 방으로 들어가기 위해서는 꽤 높은 턱을 올라가야 하기 때문에, 고령자에게는 매우 힘든 구조
- 난방유를 사용하는 가구는 높은 난방비로 인한 어려움을 호소하는 경우가 많았으며, 이에 따라 일부는 다시 연탄난방설비를 갖추기를 희망하기도 함
- 다가구 거주 단독주택의 경우에는 전기 및 수도 계량기 1개로 여러 세대가 분담하여 이 비용을 지불하는 경우가 있는데, 이 경우 누진율로 인하여 정상적인 요금보다 많은 요금을 지불하게 됨

○ 현행 정부의 주거지원 정책에 대해서는 대부분이 영구임대주택을 제외한 정책 프로그램에 대하여 알지 못하는 것으로 확인됨. 또한 각 프로그램들을 설명한 후 그 프로그램에 대한 조사대상가구의 반응을 종합해 보면,

- 공공임대주택에 대해서는 주거공간이 협소하고 그 임대료와 관리비가 자신들의 형편에 비추어 지나치게 부담이 된다는 이유로 기피하는 경우가 많았음. 또한 농촌지역의 경우와 일부 현 지역사회에서의 복지망을 벗어나는 것을 두려워하는 이들의 경우에는 지금의 주거지역에서 다른 곳으로 이주해야 한다는 것에 대해 부담을 느끼고 있었음
- 주거비 보조 정책은 최저주거비의 경우 수급자 대부분이 이의 수령 여부를 알지 못하고 있었으며, 각종 전세자금 대출에 대해서는 상환부담과 보증인 등 대출절차의 까다로움으로 현실적인 안이 되지 못하고 있었음
- 주택개량 정책 중 현물주거급여는 예산이 충분치 못한 관계로 정작 필요한 집수리 서비스를 충분히 제공받지 못한다는 문제점을 안고 있었으며, 농어촌 주택개량사업의 경우에는 전세자금 대출에서와 같은 상환부담이 이를 꺼리는 가장 중요한 문제가 되고 있었음

○ 주거욕구에 대해서는 조사대상가구들 대부분이 현재의 주거지원 정책의 내용을 모르고, 또한 알고 있더라도 자신에게 적절한 주거지원 프로그램이 없다고 여기는 관계로 주거생활의 불편함을 호소하는 이외에 특별한 욕구를 표현하는 경우가

적었는데, 그 내용을 몇 가지로 종합하면, 경제·규모면에서 적절하고 상호이동 등이 가능한 임대주택 공급 및 체계 구축, 주택개량 지원의 확대, 전세자금 대출 절차의 간소화, 비싼 난방비 문제 해결 등임

2. 경제 및 생활실태

○ 조사대상가구 전부는 저소득층임을 확인할 수 있었는데, 이는 최저주거기준 미달가구의 문제가 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 저소득층의 문제와 매우 밀접히 연관되어 있음을 의미

- 조사대상가구 중 수급자가 60%에 해당되고, 그 외에도 비수급 빈곤계층 또는 차상위계층으로 분류 가능

○ 주된 수입원의 직업은 영세 서비스업, 공공근로 또는 자활공동체, 영세공장 근로자, 무직, 일용직, 농업 등으로 나타났음

○ 소득 수준에 있어서는 가장 많은 가구가 월 평균 50만원 이상 100만원 미만의 소득을 올리는 것으로 조사됨. 그리고 50만원 미만의 경우에는 모두 독거노인 등 혼자 거주하는 경우가 이에 해당. 그 다음으로는 100만원 이상 150만원 미만 3사례, 150만원 이상 200만원 미만과 200만원 이상이 각각 1개 사례. 이 중 200만원 이상으로 분류된 1사례의 경우에도 월평균 200만원 정도의 수입을 올리는 것으로 조사됨

○ 조사대상 가구 중 저축액이 있는 가구는 단 세 가구에 불과한데, 농촌지역의 한 사례를 제외하고는 주거수준 향상에 이용할 수 없는 정도의 액수 또는 상황. 반면 부채를 지고 있는 경우는 7사례이고, 부채액의 정도는 약 30만원에서 1억2천만원까지 다양함. 그리고 사례가구 중 가구주가 신용불량 상태에 있는 경우도 4사례에 달함

○ 복지지원과 관련하여 수급자의 경우에는 생계급여 등의 지원 이외에 정기·부정기적으로 여러 가지 지원을 받는 것으로 파악됨. 반면 비수급자의 경우에는 일부 공적 지원 이외에 주로 민간 차원의 복지 서비스가 부정기적으로 이루어지고 있었음. 그리고 농촌지역에서 농사를 짓는 소농 가구의 경우, 전반적으로 빈곤한 생활

실태를 보이고 있지만 특별한 복지 서비스를 제공받지 못하고 있었음

3. 미달기준 및 주택점유형태에 따른 실태 종합

○ 최저주거기준 미달유형 및 주택점유형태를 교차하여, 크게 7개의 유형으로 구분하여 각각의 주거문제와 주거욕구 등의 특성을 파악하면,

- 유형 I(용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 자가 가구): 과밀의 문제보다는 열악한 주거수준에 대한 불편을 주로 호소하며, 주거이동보다는 주택개량에 대한 욕구가 많음
- 유형 II(필수적인 설비 기준에 미달하는 자가 가구): 주택개량에 대한 욕구가 높으나, 개량의 정도가 부분 개량보다는 전면적 개량의 필요성이 높은 편
- 유형 III(구조·성능·환경 기준에 미달하는 자가 가구): 모두 단독주택에 거주하는 사례가 이에 해당. 농촌지역에서는 모두 난방 연료를 화목으로 사용하고 있었으며, 도시지역은 모두 기름보일러를 사용하고 있어 높은 난방비가 큰 부담
- 유형 IV(용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 민간임차 가구): 모두 과밀 문제를 호소. 도시지역의 경우 모두 주거 이동에 대한 욕구가 있지만 경제적 형편상 상향이동 가능성은 매우 낮음. 하지만, 농촌지역의 경우 주거이동보다는 세입자임에도 주택개량을 더욱 선호
- 유형 V(필수적인 설비 기준에 미달하는 민간임차 가구): 주거욕구는 대체로 필수적인 설비 기준이 충족되었으면 하는 것이며, 특히 노인들의 경우에는 화장실 중에서도 동양식 변기 사용의 어려움을 호소. 대체로 주거이동을 통해서만 그 욕구 충족이 가능할 것으로 보이나, 농촌지역의 경우에는 주택개량을 더욱 선호
- 유형 VI(구조·성능·환경 기준에 미달하는 민간임차 가구): 도시지역의 경우 채광과 방습 불량 순으로 많은 비중을 차지하고 있었으며, 농촌지역의 2사례는 모두 방열 불량
- 유형 VII(용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 공공임차 가구): 아파트형 공공임대주택의 경우 2DK를 기본으로 구성되어 있으므로, 이 유형에 속하는 두 가

구는 심각한 과밀의 문제를 호소

○ 이와 같은 실태를 종합하여 다시 간략하게 정리해 보면,

- 첫째, 일반적으로 자가 가구들의 경우 주거이동보다는 주택개량에 대한 욕구가 높은 편
- 둘째, 주택개량에 대한 욕구는 농촌지역에서 특히 강하게 나타나는데, 이는 세입자도 마찬가지
- 셋째, 도시지역 세입자들은 주거이동을 통한 주거수준 향상 욕구가 높고 적절한 대안이라 여겨지나, 자력으로 주거수준을 상향 이동시킬 만한 경제적 형편이 안 되어 현실가능한 대안이 되지 못함
- 넷째, 수급자에 대한 최저주거비 지원은 주거수준의 향상까지 유도할 만한 수준이 못되며, 전세자금 대출 프로그램은 상환의 부담 및 보증인 등의 까다로운 대출절차로 인하여 소득분위가 낮은 저소득층들에게는 현실적인 대안이 되지 못함
- 다섯째, 공공임대주택은 임대료 및 관리비 수준의 부담으로 인해 정작 소득분위 1~2 또는 3분위의 저소득층들에게 현실적인 대안이 되지 못하며, 가구원수가 4인 이상인 가구들에게는 여전히 최저주거기준에 미달하는 문제가 발생
- 여섯째, 가구원 중 고령자가 있는 경우에는 전용수세식화장실보다는 좌변기가 더욱 필요한 시설로 밝혀짐
- 일곱째, 대도시지역의 불량주거지와 중소도시 및 농촌지역의 최저주거기준 미달가구의 경우에는 대부분이 난방유를 사용하고 있어, 소득수준에 비해 지나치게 많은 난방비 지출

제7장 최저주거기준 미달가구 해소방안

1. 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 기본방향

- 주거권 차원의 접근: 최저주거기준은 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 최소한의 주거조건으로, 주거권의 관점에서 볼 때, 모든 국민들이 최저주거기준 이상

- 에서 생활할 수 있도록 하는 것은 주택정책의 목표라고 할 수 있음. 최저주거기준 미달가구의 해소는 주거권 실현의 측면에서 추진되어야 함
- 주거복지 차원의 접근: 인간답게 생활하는 최소한의 주거기준은 물리적·경제적 측면뿐만 아니라 사회복지적 측면도 함께 갖추어야 함

2. 최저주거기준 미달가구 해소방안

- 최저주거기준 미달가구 해소하기 위해서는 최저주거기준 미달유형별, 지역유형별, 주택소유형태별로 나타나는 최저주거기준 미달실태 및 가구특성을 파악하여, 각각의 특성에 적합한 지원방안을 마련할 필요가 있음
- 이러한 특성을 종합적으로 분석하여 최저주거기준 미달가구의 유형별로 적절한 해소방안을 마련해야 함

3. 최저주거기준 미달가구 해소방안 모색

- 최저주거기준 미달가구를 해소하기 위해서는 우선 기존에 운영되고 있는 주거지원 프로그램을 강화할 필요가 있으며, 이와 함께 임대료 보조제도의 도입도 함께 검토되어야 함
 - 공공임대주택의 경우 전반적인 제도개선이 요구됨: 입주자격, 임대료 체계, 임대주택 간 상호이주 등
 - 전세자금 대출 제도의 경우, 대출절차의 간소화, 가구의 조건을 고려한 대출금액의 상향조정, 적정 주거공간의 알선·중개 및 주거이동 지원 등을 위한 제도적 장치 마련
 - 주택개량 지원제도에서 대출 지원뿐만 아니라 공공이 직접 주택개량 서비스를 제공하는 방식이 필요하며, 임차가구도 대상가구에 포함토록 함
 - 소득 대비 일정 수준 이상의 주거비를 부담하고 있는 저소득 임차 가구에 대한 임대료 보조제도 도입
- 지역사회가 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 역할을 수행하기 위해서는

지원체계 구축이 필요한데, 이를 위해서는,

- 첫째, 로드맵 작성을 통한 단계적 해소 전략을 수립하고,
- 둘째, 지역단위 종합지원체계를 구축하여, 중앙정부와 지방정부간, 사업주체와 지방정부간의 상호유기적인 협력관계가 마련되어야 하며, 이와 함께 지방정부와 지역사회 내 다양한 주체들 간의 관계 또한 상호유기적인 협력관계가 될 수 있도록 해야 함
- 셋째, 최저주거기준의 현실화 및 구체화를 위한 수정·보완 작업이 필요

■ 목 차 ■

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	6
제2장 주거권과 최저주거기준	9
1. 주거권의 내용과 규정력	9
1) 주거권의 개념	9
2) 국내 헌법 등에서 규정한 주거권	10
3) 국제법 및 각종 국제규약·선언 등이 언급하는 주거권의 국내 규정력	14
4) 국제법 및 각종 국제규약·선언에서 규정한 주거권의 내용	23
2. 최저주거기준	28
1) 주거권과 최저주거기준	28
2) 최저주거기준의 내용	30
3) 최저주거기준 미달가구의 규모	34
3. 외국의 최저주거기준 관련 사례	36
1) 영국	36
2) 미국	39
3) 일본	41
제3장 최저주거기준과 정부의 주거지원 정책	44
1. 주거지원 프로그램의 종류와 내용	44
1) 공공임대주택의 건설·공급	45
2) 주거비 보조	48
3) 노후불량주택 개량지원	53
2. 현행 주거지원 프로그램의 효과	55

1) 공공임대주택	55
2) 주거비 보조	62
3) 노후불량주택 개량지원	69
3. 주거지원 정책의 문제점 요약: 최저주거기준을 중심으로	71
1) 현황파악의 문제	72
2) 대상자 선정과 정책목표의 문제	73
3) 제도 간의 비체계적 연계	74
4) 지원수준 및 규모의 적절성	77
 제4장 최저주거기준 집단 미달주거지역의 실태	79
1. 비닐하우스촌	79
1) 현황	79
2) 최저주거기준 미달 실태	80
2. 쪽방	85
1) 현황	85
2) 최저주거기준 미달 실태	86
3. 지하주거	91
1) 현황	91
2) 최저주거기준 미달 실태	92
 제5장 최저주거기준 미달가구의 유형별 미달내용 및 특성	97
1. 조사대상가구의 기본적 유형 분류	97
2. 최저주거기준 유형별 미달내용 분석	99
1) 용도별 방의 개수 및 면적 미달	99
2) 필수적인 설비 미달	108
3) 중복 미달	117
4) 구조·성능·환경 기준 미달	122
5) 최저주거기준 미달의 세부 유형별 현황	125
3. 지역유형별 특성	128
1) 최저주거기준 관련 특성	128

2) 주거욕구와 관련한 특성	131
3) 점유의 안정성과 관련한 특성	132
4) 주거비와 관련한 특성	135
 제6장 최저주거기준 미달가구의 주거 및 생활 실태	140
1. 주거생활 실태	140
1) 주택유형에 따른 실태	140
2) 주거비 지출실태	143
3) 주거이동 경로 및 이주계획 여부	150
4) 주거생활의 문제점	158
5) 현행 주거지원 정책에 대한 사례가구의 입장	163
6) 주거욕구	174
2. 경제 및 생활실태	178
1) 경제적 실태	178
2) 복지 서비스 지원 실태	189
3) 기타 생활실태	194
3. 미달기준 및 주택점유형태에 따른 실태 종합	195
1) 세부 유형별 실태 및 욕구	196
2) 소결: 세부 유형별 실태 종합	201
 제7장 최저주거기준 미달가구 해소방안	203
1. 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 기본방향	203
1) 주거권 차원의 접근	203
2) 주거복지 차원의 접근	204
2. 최저주거기준 미달가구 해소방안	205
1) 최저주거기준 미달유형별 미달가구 해소방안	205
2) 지역유형별 미달가구 해소방안	209
3) 주택소유형태별 미달가구 해소방안	211
4) 최저주거기준 미달가구 유형별 해소방안	213
3. 최저주거기준 미달가구 해소방안 모색	217

1) 주거지원 프로그램의 강화	217
2) 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 지원체계 구축	222
참고문헌	227
<부록> 면접조사 결과 요약	230

■ 표 목차 ■

<표 I-1> 사례조사 유형분류 및 유형별 조사사례 수	5
<표 I-2> 조사내용	7
<표 I-3> 조사대상가구 현황	8
<표 II-1> 주택법 및 동법 시행령의 최저주거기준 관련 조항	32
<표 II-2> 최저주거기준	33
<표 II-3> 2000년과 2005년 최저주거기준 미달가구 규모	36
<표 II-4> 영국의 과밀기준	38
<표 II-5> 미국 샌프란치스코의 Housing Code 사례	40
<표 II-6> 제8기 주택건설5개년계획의 최저거주수준 및 유도거주수준	42
<표 III-1> 공공임대주택의 유형별 현황	46
<표 III-2> 기존주택 매입 및 전세임대주택 현황	47
<표 III-3> 가구원수 별 최저생계비 규모	49
<표 III-4> 2006년도 최저주거비 현황	49
<표 III-5> 저소득층을 위한 전세자금 대출 제도	51
<표 III-6> 국민주택기금의 전세자금 융자실적	52
<표 III-7> 서울시의 월세보조 현황	53
<표 III-8> 공공임대주택 유형별 임대료 수준: 서울시 사례	57

<표 III-9> 공공임대 입주가구의 이전 주거지 대비 주거면적 및 사용방수 변화 ...	59
<표 III-10> 영구임대주택 최저주거기준 미달가구 비율	62
<표 III-11> 주거비 보조 정책의 주거수준 향상효과	64
<표 III-12> 전체 빈곤층의 규모	66
<표 III-13> 지역별 소득대비 임대료 비율(RIR)	67
<표 III-14> 지역유형별 수급가구의 최저주거기준 미달가구 비율	68
<표 III-15> 주거복지 프로그램 전달체계	76
<표 III-16> 주거비 보조 정책 지원 규모(2005년 말 기준)	78
<표 IV-1> 비닐하우스촌의 가구원수 대비 용도별 방의 개수 현황	81
<표 IV-2> 비닐하우스촌의 가구원수 대비 사용 면적 현황	82
<표 IV-3> 비닐하우스촌의 필수적인 설비 현황	83
<표 IV-4> 화장실 이용 현황	88
<표 IV-5> 목욕시설 이용 현황	88
<표 IV-6> 지하주거의 가구원수 대비 용도별 방의 개수 현황	92
<표 IV-7> 지하주거의 가구원수 대비 사용 면적 현황	93
<표 IV-8> 지하주거의 필수적인 설비 현황	94
<표 IV-9> 지역별 지하주거의 필수적인 설비 현황	94
<표 IV-10> 지하주거환경 평가	96
<표 V-1> 조사대상가구의 최저주거기준 미달 실태 구분	98
<표 V-2> 세목별 최저주거기준 미달 유형 분류	127
<표 V-3> 권역별 최저주거기준 항목에 따른 평균 미달가구 비율	128
<표 V-4> 조사대상가구의 지역유형별 점유형태 분류	133
<표 V-5> 도시지역과 농촌지역의 점유형태 비율	135
<표 V-6> 지역유형별 임차료 정도 비교	136
<표 VI-1> 조사대상가구 주택유형 구분	140
<표 VI-2> 조사대상가구의 임대료 및 소득수준	145
<표 VI-3> 조사대상가구 중 기름보일러 사용가구 및 난방비 지출 현황	147

<표 VI-4> 주거이동 현황	150
<표 VI-5> 조사대상가구의 주거지원 정책 인지도 여부	164
<표 VI-6> 최저주거기준에 미달하는 당사자가 느끼는 주거지원 정책의 문제점 ..	174
<표 VI-7> 조사대상가구 중 수급가구 현황	179
<표 VI-8> 조사대상가구의 주된 소득자 직업유형 구분	182
<표 VI-9> 조사대상자 월평균 소득수준(직업이 농업인 경우 제외)	184
<표 VI-10> 조사대상가구 중 저축, 부채, 신용불량 여부 해당자 분류	186
<표 VI-11> 기준미달 및 주택점유형태별 유형구분	196
<표 VII-1> 공공임대주택 유형별 입주대상	219

■ 그림 목차 ■

<그림 I-1> 연구의 범위 및 진행	6
<그림 IV-1> 주거만족도	90
<그림 V-1> 【사례 19】 성○철씨 주택의 바깥 모습	130
<그림 V-2> 【사례 17】 하○상씨 주택의 부엌 모습	130

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리 사회에서 주택의 문제는 매우 예민하고 중요하게 거론되고 있다. 특히, 최근의 부동산 가격 폭등은 집 없는 서민들을 절망의 상태로 몰아넣고 있지만, 이와 관련된 이해관계는 매우 다양하게 표출되고, 이에 따라 효과적인 해결방안을 놓고 의견이 매우 분분하다. 그런데 부동산 가격의 폭등은 사회적으로 큰 이슈로 제기되는 반면, 그 이면의 문제 즉 많은 국민들이 적절한 주택에서 거주하지 못한다는 문제는 가려져 있는 실정이다. 하지만 인권적 측면에서는 우리 사회에서 보다 관심을 기울여야 하는 문제가 ‘내 집을 갖기 힘들다’는 것 이전에, 많은 이들이 적절한 주거에 살고 있지 못하다는 문제이어야 할 것이다.

적절한 주거에 살지 못하는 이들을 우리는 ‘주거빈곤계층’이라 칭한다. 하지만 아직 우리 사회에서는 주거빈곤이라는 용어를 공식적으로 설명하지 못해 왔다. 그런 가운데 지난 2003년에 「주택법」이 개정되면서 최초로 주거빈곤의 한 형태인 물리적 기준을 제도적으로 공식화하였다. 즉, 물리적 주택의 기준인 ‘최저주거기준’을 법제화하면서, 그 기준 이하의 가구들은 최소한 물리적 주거빈곤가구로 구분할 수 있게 되었다는 것이다.

이 ‘최저주거기준’은 인간다운 생활을 영위하는 데 기본이 되는 최소한의 주거수준으로, 주거환경 특히 저소득층의 주거여건을 개선하는 정책지표로 중요한 의미를 지닌다. 지난 2003년 개정된 「주택법」에 의하면, 건설교통부장관은 사회·경제적 여건을 고려한 최저주거기준을 설정해야 할 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체는 최저주거기준에 미달하는 가구를 줄이기 위해 노력해야 한다고 규정하고 있다.

2000년 인구주택총조사를 통해 파악된 우리나라의 최저주거기준 미달가구 비율은 23.3%에 달한다. 물론, 당시의 최저주거기준은 비록 건설교통부의 지침에 의해 선정·발표되었다고 해도 「주택법」이 개정되기 이전이기 때문에 제도적 규정력

을 갖춘 것은 아니었다. 하지만, 「주택법」이 개정된 이후인 2004년에 발표된 최저주거기준은 제도적 근거를 갖는 기준으로서의 가치를 지니며, 이에 따라 주택정책의 중요한 목표와 지표로서의 의미를 지닌다.

하지만, 각종 주택정책을 통해 최저주거기준 미달가구를 해소하기 위한 노력은 아직 미흡한 상태라 볼 수 있다. 물론, 최저주거기준이 법제화되기 이전부터 주거빈곤가구의 실태를 분석하고 이들의 주거수준을 향상시키기 위해 최저주거기준 제도를 도입해야 함을 주장하면서, 구체적인 최저주거기준에 대한 안을 제시하고 최저주거기준을 달성하기 위한 정책방안을 제시하는 연구가 있어 왔다. 이에 건설교통부는 2000년 최저주거기준을 발표하였고, 2003년 최저주거기준의 법제화가 이뤄지면서 저소득층 주거안정방안을 모색하는 여러 연구들에서 주거빈곤가구의 주거실태를 파악하는 데 최저주거기준을 적용하기도 하였다. 하지만, 지금까지 최저주거기준 미달가구의 규모와 그들의 구체적 생활실태를 파악하기 위한 조사는 시행된 적이 없었다. 인구주택총조사의 경우도 최저주거기준 미달가구의 사회·경제적 실태를 파악하지 못하였고, 이에 따라 이 조사결과를 근거로 한 선행연구들은 최저주거기준 미달가구의 규모와 물리적인 주거환경의 특성을 파악하는 수준에 머물렀다는 한계를 갖고 있다.

또한 정부는 주택종합계획 등을 통해 2012년까지 최저주거기준 미달가구를 전체 가구의 6% 수준인 103만 가구로 줄이겠다고 발표하는 등 최저주거기준 미달가구의 해소를 위한 노력을 천명하고 있으나, 특별히 최저주거기준 미달가구를 대상으로 하는 주택정책의 개발보다는 기존의 주택정책을 통한 방법만을 제시하고 있을 뿐이다. 그 중 가장 대표적인 것이 국민임대주택 100만호 공급계획이다. 하지만, 이러한 정책목표가 이 정도의 계획으로 달성될 수 있을 지는 미지수이다. 이러한 정부 계획에 대한 회의는 정책의 현실성 여부에 앞서, 무엇보다 최저주거기준 미달가구에 대한 체계적인 실태조사가 이루어지지 않은 것으로부터도 추출된다. 이런 상태에서 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 현실 가능한 종합계획이 마련되지 못하는 것은 당연한 일이라 하겠다.

최저주거기준이 주거복지정책의 핵심적인 정책수단으로 활용되기 위해서는 무엇보다 최저주거기준 미달가구의 주거실태를 파악하는 것이 중요하다. 현재는 주

로 인구주택총조사를 통해 양적 미달가구의 수를 파악하는 것에 그치고 있는 실정이다. 양적 현황 파악만으로는 구체적인 미달가구의 상황에 적절한 대책을 마련할 수 없고, 이는 정부의 미달가구 해소 목표를 무력화할 중요한 요인이 될 것이라 여겨진다. 따라서 최저주거기준 미달가구의 일반적인 특성을 파악하는 것과 함께 개별 상황에 따른 특성을 보다 구체적으로 파악하는 것이 필요하다. 즉, 최저주거기준 미달가구의 소득수준과 기준미달의 정도, 가구 특성, 현재의 정부 정책이 미달가구들에게 어떠한 적절성을 갖는지에 대한 평가 등이 종합적으로 파악되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 주택의 물리적 실태뿐만 아니라 최저주거기준 미달가구의 사회·경제적인 실태 및 이들의 주거욕구에 대한 조사가 함께 이뤄져야 할 필요가 있다. 그래야 보다 구체적이고 종합적인 지원방안이 정책적으로 마련될 수 있으며, 이를 통해 정부의 최저주거기준 미달가구 해소 목표가 현실적인 것이 될 수 있을 것이다.

주거권은 모든 사회의 구성원들이 ‘적절한’ 주거에 살아갈 권리가 있음을 선언한다. 이 주거권은 이미 우리나라도 공식 비준한 사회권규약에 의해 공개적으로 천명되었고, 그 뒤를 잇는 각종 유엔의 공식문건을 통해 그 구체적 내용이 제시되고 있다. 최저주거기준은 물론 그러한 주거권의 모든 내용을 보장하는 내용을 담고 있지는 못하다. 하지만, 최저주거기준 미달은 명백히 주거권의 침해를 의미한다. 따라서 우리 사회가 국제법적 규정을 준수한다는 차원에서도 최저주거기준은 단순한 지표가 아니라, 주거권을 우리 사회에 실현하기 위한 최소한의 실천적 기준 및 지침으로서 기능할 수 있어야 한다.

따라서 본 연구의 가장 큰 목적은 최소한 물리적 형태의 주거조건이나마 주거권에 부합하도록 하기 위해 최저주거기준이 실천적 기준 및 지침이 될 수 있도록 기여하는 데에 있다. 보다 구체적으로, 본 연구의 목적은 이미 여러 연구기관을 통해 산출되고 있는 최저주거기준 미달가구의 양적 현황을 조사하기보다는, 기준 미달가구의 주거를 비롯한 제반 생활실태 및 주거욕구 등을 종합적으로 파악하고자 하는 것이다. 또한 이를 통해 가구별 특성에 기초하여 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 지원방안을 구체적으로 마련하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 최저주거기준에 집중하고 있다. 특히, 본 연구를 위한 조사대상자 선정에 있어서도 최저주거기준 미달가구로 한정하였다. 연구의 목적이 최저주거기준 미달가구의 주거생활실태 및 사회·경제·문화적 특성 등을 파악하여, 이들에게 적절한 지원방안을 제안하기 위한 것이기 때문이다. 이를 위해 최저주거기준 미달유형과 지역유형을 구분하여 조사대상자를 선정·조사를 실시하였다. 다만, 본 보고서가 국가인권위원회의 요청에 의한 것이라는 점을 감안하여 최저주거기준과 주거권에 관한 내용을 포함하였다.

조사대상가구를 선정함에 있어서는 최저주거기준 미달유형과 지역유형을 구분하였다. 최저주거기준 미달유형으로는 최저주거기준에서 정하고 있는 ‘가구원별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수’와 ‘필수적인 설비의 기준’, 그리고 ‘구조·성능·환경 기준’의 세 가지로 구분하였다. 그리고 지역유형으로는 대도시지역과 중소도시지역, 그리고 농촌지역으로 구분하였다. 각 유형에 따른 조사 사례수는 <표 I-1>과 같다.

<표 1-1> 사례조사 유형분류 및 유형별 조사사례 수

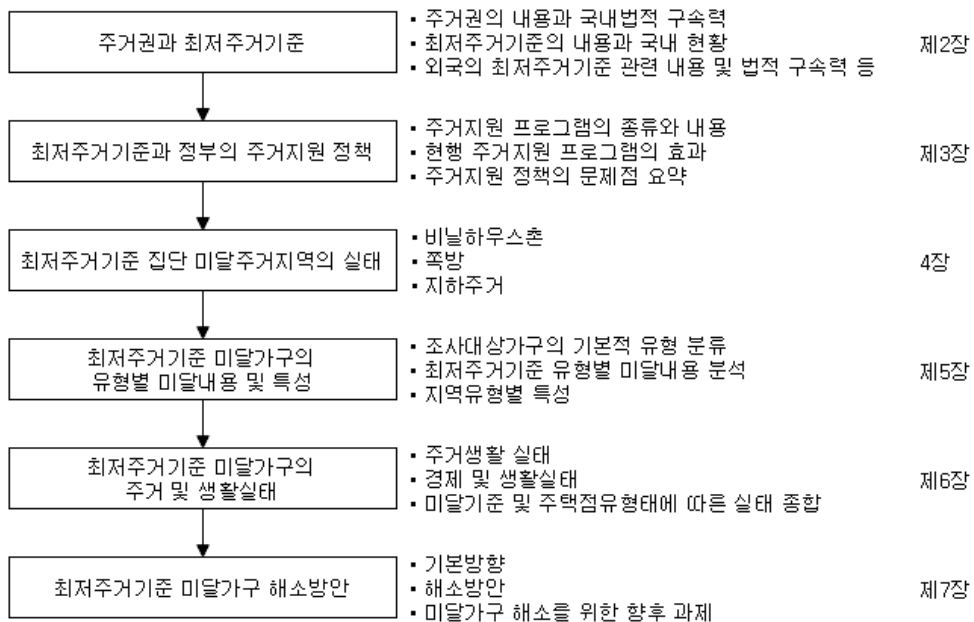
지역	조사유형	사례수
대도시지역	주거기준 미달가구	3사례
	시설기준 미달가구	3사례
	중복기준 미달가구	2사례
	소계	8사례
중소도시지역	주거기준 미달가구	2사례
	시설기준 미달가구	3사례
	중복기준 미달가구	1사례
	소계	6사례
농어촌지역	주거기준 미달가구	2사례
	시설기준 미달가구	2사례
	중복기준 미달가구	2사례
	소계	6사례
계		20사례

주: 애초 중소도시지역의 미달유형별 사례수를 각각 2개로 선정하였으나, 조사 후 실측을 통해 주거면적을 계산해 본 결과 중복 미달가구 중 1사례가 시설미달 사례로 재분류되었음

사례조사를 실시한 구체적인 지역으로, 대도시지역의 경우 서울시 관악구와 강북구이며, 중소도시지역의 경우에는 충청북도 청주시, 그리고 농촌지역으로는 충청남도 홍성군과 전라북도 장수군을 선정하였다. 이는 지역유형별로 적절한 조사대상자를 선정하는 과정에서 조사자가 파악 가능한 지역을 우선적으로 선정했기 때문이다.

본 보고서는 서론을 제외한 6개의 장으로 이루어져 있다. 제2장에서는 주거권의 내용과 국내법적 구속력에 대하여 살펴보았고, 최저주거기준과 주거권의 관계, 우리나라와 외국의 최저주거기준 내용과 그 활용도 등에 대해 살펴보았다. 제3장에서는 최저주거기준과 관련하여 우리나라 정부가 채택하고 있는 각종 주거지원 정책 및 프로그램에 대하여 그 현황과 각 프로그램의 실제 기여도, 그리고 문제점 등에 대하여 살펴보았다. 제4장은 최저주거기준 미달가구들이 밀집된 주거지역의 현황과 최저주거기준 관련 문제점 등에 대해 재검토하였다. 이들 집단 주거지로는 비닐하우스촌, 쪽방, 지하주거를 들 수 있는데, 이들 모두 저소득층들의 집단 주거지

라는 공통된 특징을 갖고 있다. 이들 주거지와 관련한 내용은 한국도시연구소가 2005년에 조사·보고한 내용을 재정리하였다. 제5장에서는 조사대상가구를 최저주거기준 유형별로 분류하여 그 미달의 내용과 특징을 평면도와 함께 자세히 살펴 보았으며, 제6장에서는 이들 사례가구들의 주거생활실태 및 경제·복지실태 등을 분석하였다. 마지막, 제7장에서는 앞에서의 분석내용을 바탕으로 최저주거기준 미달가구를 해소하기 위한 방안을 제안하고 있다. 그리고 부록으로 조사대상가구들의 면접조사 내용을 요약하여 첨부하였다.



<그림 1-1> 연구의 범위 및 진행

2) 연구의 방법

본 연구를 위해 사용한 방법은 크게 세 가지이다. 첫째는 기존 연구 및 각종 문헌 등을 조사하였다. 둘째는 조사대상가구를 최저주거기준 미달유형 및 지역유형별로 선정, 직접 방문하여 주택실측조사와 심층면접조사를 실시하였다. 셋째는 관련 전문가와의 간담회를 통해 자문을 받았다.

이 중 가장 중요한 방법은 최저주거기준 미달사례를 선정하여 심층면접조사를

실시한 것인데, 특별히 심층면접조사를 실시한 것은 최저주거기준 미달가구들의 물리적 주거실태뿐만 아니라, 주거생활의 구체적 실태 및 경제·사회·문화적 특성 등을 파악하기 위해서이다. 이러한 면접조사는 그 표본의 수가 그리 많지 않기 때문에 전반적인 통계를 분석할 수 없지만, 양적조사 방법으로는 구체적인 주거 및 생활실태를 파악하기가 어렵다고 판단하였기 때문이다.

조사대상가구는 앞에서 언급한 바대로, 대도시지역과 중소도시지역, 그리고 농촌지역으로 구분하여 각각의 미달유형에 따라 2~3개씩의 사례를 선정하여 조사를 실시하였다. 면접조사의 내용과 조사대상가구의 간략한 현황은 아래의 <표 I-2>, <표 I-3>과 같다.

<표 I-2> 조사내용

구분	조사내용
주택실태조사	· 총 주거면적 · 용도별 방의 개수 및 면적 · 화장실, 부엌, 상하수도 등 주거시설 이용 실태 · 주택의 구조·성능·환경 실태 등
심층면접조사	· 조사대상가구의 인구 및 사회·경제적 특성 · 주거이동 현황 · 주거환경 및 생활실태 · 사회복지 서비스 및 주거지원 서비스 수혜 현황 · 주거 및 복지 관련 욕구 등

<표 1-3> 조사대상가구 현황

번호	이름	성별	나이	동거 가족수 및 구성	점유 형태	지역 구분	미달 유형	비고
1	홍○필	여	51	5:부부+딸2(중2, 고2)+노모	보중부 월세	서울 관악	A	공공임대
2	김○애	여	46	4:부부+아들(고3)+딸(중2)	보중부 월세	서울 관악	A	수급
3	정○신	남	41	6:부부+노모+딸2(초6, 중3)+아들(7세)	자가	서울 강북	A	조건부 수급
4	조○열	여	93	독거	전세	서울 관악	B	수급
5	주○심	여	81	독거	전세	서울 관악	B	-
6	유○옥	여	88	독거	전세	서울 관악	B	수급
7	주○복	남	52	5:부부+아들2(초4, 중1)+노모	전세	서울 강북	C	조건부 수급
8	이○순	여	75	4:본인+아들+손녀2(초3, 고2)	전세	서울 강북	C	-
9	전○선	남	45	5:부부+딸3(초6, 고1, 고3)	보중부 월세	충북 청주	A	영구임대, 수급
10	박○순	여	42	5:부부+딸(초4)+아들2(초1, 초2)	보중부 월세	충북 청주	A	수급
11	최○근	남	60	독거	보중부 월세	충북 청주	B	수급
12	장○순	여	46	3:본인+아들2(군입대, 대학2년 휴학)	월세	충북 청주	B	조건부수급
13	강○원	남	58	2:본인+노모	자가	충북 청주	B	무허가주택 수급
14	류○희	여	41	5:부부+노모+아들2(고1, 중3)	월세	충북 청주	C	조건부 수급
15	박○경	여	38	3:본인+딸(초2), 아들(초4)	무장 임대	충남 홍성	A	한부모
16	조○주	여	45	5:본인+4(중2, 초6, 초4, 초3)	사글세	충남 홍성	A	가정위탁가구
17	하○상	남	55	3:부부+아들(28세, 미혼)	자가	전북 장수	B	-
18	박○수	남	59	부부+노모	자가	전북 장수	B	-
19	성○철	남	57	4:부부+아들1(28세, 미혼)+딸1(초6)	자가	전북 장수	C	수급
20	이○옥	남	76	6:부부+아들부부+손자(5세)+손녀(4세)	자가	전북 장수	C	며느리 임신중

주: 미달유형 구분: A-용도별 방의 개수 및 면적 미달, B-설비 미달, C-충북 미달

제2장 주거권과 최저주거기준

1. 주거권의 내용과 규정력¹⁾

1) 주거권의 개념

기본적으로 주거란 크게 두 가지 차원으로 해석할 수 있다. 첫 번째는 물리적 거처로서의 '주택'을 의미하며, 두 번째는 사회적 의미로서의 '주거'를 의미한다²⁾. 물리적인 '주택'과 관련하여 주거권은 최소한의 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보된 주택에 대한 권리를 의미한다. 이는 단순히 거처로서의 의미를 넘어 각종 자연적인 재해 등의 위협으로부터 안전할 수 있어야 하며, 거주 가구가 쾌적한 생활을 영위할 수 있을 정도의 최소 필요공간을 확보해야 함을 의미한다. 또한 전기, 상·하수도, 도로 등 편의시설과 서비스가 기본적으로 갖추어져 있어야 함을 의미한다.

우리나라에서도 지난 2003년 「주택법」에 '최저주거기준'에 대해 명시함으로써 이러한 물리적 주택의 기준을 수립할 수 있는 근거를 마련하였다. 이에 따라 지난 2004년 6월 8일 건설교통부에서는 최저주거기준을 발표하였는데, 그 기준의 내용은 가구구성별 최소주거면적과 용도별 방의 개수, 필수적인 설비의 기준, 구조·성능·환경기준에 관한 것이다.

사회적인 '주거'로서의 주거권은 적절한 사회·문화·경제적 환경을 향유할 수 있는 권리를 의미한다. 이는 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등의 위협으로부터 보호받을 수 있고, 직장 및 이웃관계, 적절한 문화생활을 향유할 수 있는 등 주변의 사회적 연계망(social network)으로부터 소외·배척당하지 않는 권리 등을 의미한다.

따라서 주거권이라 함은 이러한 물리적 개념과 사회적 개념 모두를 포함하여 '인

1) 이 절은 2005년도 한국도시연구소가 국가인권위원회에 제출한 국가인권위원회 (2005), 65~90쪽을 발췌하여 재정리 한 것이다.

2) 한국도시연구소(2004), 7쪽

간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준'이라 할 수 있는 '적절한' 주거에 대한 권리를 의미한다. 여기서 주거에 대한 적절성에 대해서는 제2차 세계주거회의(HABITAT II)에서 채택된 하비타트 의제에서 잘 설명하고 있다. 그 내용을 인용하면, 아래와 같다.

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 처리 시설과 같은 적절한 기반 시설, 바람직한 환경의 질과 건강에 관련된 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에서 멀지 않은 적절한 입지 등을 의미하며, 이 모든 것이 부담할 만한 적절한 지출을 통해 이용할 수 있어야 한다. 여기서 적절함이란 관련된 모든 사람들이 함께 결정해야 할 것이고, 이 때 점진적 개발이라는 전망을 가지고 있어야 한다. 적절함이란 가끔 나라에 따라 다를 수 있는데, 이는 적절성이라는 것이 특수한 문화·사회·환경·경제적 요인에 의해 결정되기 때문이다. 여기에는 또한 독성 물질에 여성과 아이들이 노출되는 것과 같이, 성이나 연령에 따라 특별하게 다루어져야 할 요소들도 충분히 고려되어야 한다.(하비타트 의제, para. 60)

이러한 적절한 주거에 대한 권리, 즉 주거권은 '세계인권선언'이라 불리우는 '유엔의 보편적 인권에 관한 선언(1948)'과 '경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(ICESCR)', 그리고 두 차례의 세계주거회의(HABITAT)에서 채택된 '벤쿠버 선언'과 '하비타트 의제' 등을 통해 기본적 인권으로 선언되었다.

2) 국내 헌법 등에서 규정한 주거권

대한민국 헌법에서는 '주거권'이라는 명문 규정을 찾아볼 수 없다. 그러나 일반적으로 헌법의 원리는 자유국가의 원리와 사회국가의 원리가 조화되었다는 시각이 우세하다. 즉, 헌법은 자유권적 기본권뿐만이 아니라 사회권적 기본권에 대해서도 일정한 규정을 하고 있다는 것이다. 사회권적 기본권으로서 노동3권 등을 보장하는 것이 그러한 대표적인 예이다. 또한 헌법 제119조는 "국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다."고 규정하고 있으며, 동 법 제122조에서는 "국가는 국민 모

두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이 조항들은 대한민국 헌법이 단순히 자유국가의 원리에 의한 자유권적 기본권 이외에도 사회국가의 원리에 의한 사회권적 기본권을 언급한 대표적인 것들이라 할 수 있겠다. 보다 구체적으로는 헌법 제35조제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 ...”라고 규정함으로써, 사회권의 하나인 환경권을 규정하고 있다. 따라서 사회권으로서의 주거권이라는 용어가 대한민국 헌법에 명문화되어 있지는 않다 하더라도 헌법의 원리에 비추어 그 권리가 없다고 볼 수 없다.

이러한 헌법의 원리는 지난 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’(이하, 사회권규약)에 대한 정부의 제1차 정부보고서 검토회의에서도 잘 드러났는데, 이 회의에서는 현재의 헌법체제 하에서는 사회권규약을 이행하기 위한 특별한 국내법 제정절차를 밟을 필요가 없다고 답변하였다³⁾. 물론, 이러한 답변은 사회권규약의 이행에 필요한 국내법의 근거를 만들지 않는 빌미가 되고 있어, 국내 인권 관련 법률가들로부터 비판의 대상이 되기도 한다. 하지만, 이는 정부에서 사회권규약이 표방하는 사회권이 국내 헌법에서도 충분히 반영되어 있다는 의미로 해석할 수 있다.

사회권 중에서도 특별히 주거권과 관련한 헌법의 내용들을 살펴보면, 먼저 헌법 전문에서 “모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 ... 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 ...”라고 규정하고 있다. 또한 제10조에서는 인간의 존엄성 및 행복추구권을, 제34조제1항에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”는 인간다운 생활의 권리를 규정하고 있다. 또한 제35조제3항에서 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”는 쾌적한 주거생활권을 언급하고 있다. 특히, 제35조제3항의 경우에는 기본권 중의 하나로서 쾌적한 주거에서 살아갈 권리를 언급한 주요한 규정이라 볼 수 있다.

이와 같은 헌법 규정들은 인간의 존엄과 행복추구권, 평등권, 인간다운 생활권

3) 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의(2001.4), para.24 재인용

등을 통해 사회권을 기본적인 권리로 표방한 것이며, 그 안에는 주거에 대한 권리 역시 포함되어 있음을 알 수 있다. 이는 「주택법」 제1조(목적)에서 “국민의 주거 안정과 주거수준의 향상에 이바지”, 「도시 및 주거환경정비법」 제1조에서 “주거 생활의 질을 높이는데 이바지함”을 선언하는 등 여타 주택 관련 법률에서도 마찬가지이다.

그러므로 헌법 제10조의 인간의 존엄성 및 행복추구권과 제34조제1항의 인간다운 생활의 권리 등에 있어 적절한 주거의 확보 없이는 이러한 권리가 실현되지 않는다는 점을 감안할 필요가 있다. 즉, 적절한 주거는 인간의 존엄성 및 행복추구권에 있어 필요불가결한 요소이고 정부는 헌법에서 정한 바대로 “쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다”는 점에서, 사회권으로서의 주거권은 우리 헌법의 정신 속에 이미 규정되어 있다고 봐야 할 것이다.

이러한 헌법의 사회권에 대한 적극적 해석은 지난 1994년의 ‘생계보호기준위헌 확인’ 소송에 대한 헌법재판소의 결정에서도 나타난 바 있다. 이 소송은 정부의 현 생계보호 수준이 헌법 제34조의 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 침해하였다는 근거로 제기되었다. 비록 위헌소송을 기각하는 것으로 결론이 났지만 ‘인간다운 생활을 할 권리’에 대해 입법부와 행정부에서는 이 권리 실현을 위해 최대한의 노력을 해야 한다는 점을 인정하였으며, 최소한 사법적 구제의 가능성이 있음을 인정하기도 하였다⁴⁾. 이 판례의 주요 내용을 발췌해 보면, 다음과 같다.

...이러한 인식으로부터 현대의 여러 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시켜 줌으로써 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 것이 국가의 책무라고 하는 사회국가원리를 헌법에 규정하게 되었고, 우리 헌법도 제34조 제1항 2항에서 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 규정하고 여러가지 “사회적 기본권”을 폭 넓게 규정함으로써 사회국가원리를 헌법적으로 수용하면서 ... (중략) ...그런데 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 모든 국가기관을 가속하지만, 그 가속의 의미는 적극적 형성적 활동을 하는 입법부 또는 행정부의 경우와 헌법재판에 의한 사법적 통제기능을 하는 헌법재판소에 있어서 동일하지 아니하다. 위와 같은 헌법의 규정이, 입법부나 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국

4) 박찬운(2005), 10쪽

민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다. ..(중략)... 그러므로 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다.(헌재 1997.05.29. 94헌마33, 판례집 9-1, 543, 552-556)

이 판례의 특징은 헌법에서 규정한 인간다운 생활을 할 권리라는 사회국가의 원리가 입법기관과 행정기관에 대해 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용한다고 설명한 것이다. 이에 의하면, 주거권 역시 이러한 사회국가의 원리로서 입법기관 및 행정기관에 대해 행위의 지침이 될 수 있는 근거로 작용한다고 볼 수 있다.

이렇듯, 우리나라의 헌법에서는 사회권으로서의 주거권에 대한 근거 없다고 볼 수 없다. 하지만, 자유권적 기본권과 달리 사회권적 기본권의 성질은 직접적 권리로 주장해야 하느냐와 관련하여 다양한 이견이 존재하는 것 역시 사실이다. 즉, 사회권적 기본권에 대해서는 프로그램적 규정설, 추상적 권리설, 구체적 권리설 등의 이론이 존재한다. 이 중 프로그램적 규정설은 형식적 선언으로서의 의미를 갖는다는 것이나, 20세기 이후 많은 이들에 의해 지지되는 설은 아니다. 그리고 세 번째로 언급한 구체적 기본권리설은 구체적인 구속력을 갖는다는 것이나, 소수의견이 이를 지지하는 편이다. 반면, 추상적 권리설이라는 것은 관련된 입법활동을 통해 그 권리가 실현될 수 있다는 것으로, 다수가 지지하는 이론이다. 따라서 사회권적 기본권에 대해서는 구체적인 입법을 통해 그 구속력을 가질 수 있다는 것이 다수의 의견인데, 이 경우라 하더라도 국가가 사회권적 기본권을 보장하기 위한 입법을 하지 않은 경우에는 ‘입법부작위 위헌소송’의 대상이 될 수 있다. 즉, 추상적 권리설에 있어서도 국가가 사회권적 기본권을 방기할 수 있다는 것이 아니라, 적극적으로 입법활동을 통해 이 권리들을 실현할 의무가 있다고 볼 수 있는 것이다.

이는 주거권과 관련하여서도 국가가 적극적인 입법활동을 통해 그 권리를 보장하여야 할 의무가 있음을 의미한다. 이러한 사회권적 기본권과 관련한 국가의 의무

등에 대해서는 사회권규약과 관련한 논의에서도 마찬가지로 제기되고 있다.

3) 국제법 및 각종 국제규약·선언 등이 언급하는 주거권의 국내 규정력

(1) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)

국제사회는 이미 오래 전부터 각종 규약 및 선언 등을 통해 주거권의 중요성과 그 실천을 각 나라에 촉구하고 있다. 이는 그만큼 주거권이 각 나라에서 충실히 지켜지지 않고 있다는 반증이라 하겠다. 이를 위해 유엔을 중심으로 한 각종 사회권 관련 국제회의 등에서는 주거권이 거의 빠지지 않는 의제로 다루어지고 있으며, 규약 및 선언 등에서 이를 반영하고 있다. 또한 세계주거회의에서는 유엔인간정주센터를 설치하여 주거권 실현을 위한 국제적인 활동 및 지원을 담당하도록 하고 있다.

이러한 국제규약과 선언 중에서도 주거권과 관련하여 특히 주목할 만한 것은 사회권규약이라 불리우는 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)’이다. 그 이유는 사회권규약의 경우 우리나라가 국회를 통해 정식으로 비준한 규약이므로 국내법과 동일한 효력을 발휘한다는 점 이외에도, 사회권규약의 해석과 관련된 유엔의 일반논평과 림버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인 등을 통해 이미 국제법으로서의 지위를 인정받고 있기 때문이다. 이 사회권규약과 그에 관한 일반논평, 림버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인 등에서는 주거권의 내용과 국가의 의무 등에 대해 보다 구체적으로 규명하고 있다.

① 국내법과의 관계

1966년 유엔에서는 두 가지 인권에 관한 조약이 채택되었는데, ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)’(이하, 자유권규약)과 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)’(이하, 사회권규약)이 그것이다. 이 규약들은 기본적인 인권과 기본적인 자유에 관한 사항을 규정하고 있으며, 이 규약을 채택한 나라들에게 모든 적절한 수단을 이용하여 그 권리를 실현하도록 하는 의무를 부과하고 있다. 우리나라에서도 지난 1990년 3월에 국회의 동의를 얻어 4월 가입서를 냈

으며, 같은 해 7월 10일부터 국내에서도 제도적 효력을 발휘할 수 있는 근거를 마련했다.

대한민국 헌법 제6조에서는 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 또한 한국정부는 지난 1997년 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)’에 따라 제출한 제2차 정부보고서에서 “규약에 가입하기 전에 제정된 국내법이 규약과 상충되는 경우에는 규약이 우선한다. 대한민국의 어떤 법률도 규약상의 권리를 침해할 수는 없다. 만일 그런 법률이 있다면 위헌이라고 평가될 것이다”라고 기술하고 있다.⁵⁾ 또한, 자유권규약에 따른 제1차 정부보고서 검토회의가 열린 1992년에 정부대표는 규약의 국내법에 대한 우월을 명백히 확인하였다⁶⁾.

물론, 한국정부의 이와 같은 입장은 일관된 것이라 볼 수 없다. 그 이유는 우리 정부가 1996년 고문방지조약에 따라 제출한 최초 정부보고서에서 “조약과 국내법 사이에 충돌이 발생하면 신법우선의 원칙과 특별법우선원칙이 적용된다”고 하였기 때문이다⁷⁾. 이러한 정부의 태도는 1995년 5월 2일 <경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 유엔 위원회>(이하, 유엔 사회권규약위원회)의 제1차 정부보고서 검토 중 정부답변에서도 발견된다. 당시 한국정부는 규약과 국내법이 충돌하는 경우에는 법의 일반원칙, 예컨대 신법우선의 원칙이나 특별법우선원칙이 당연히 적용된다고 하였다⁸⁾. 따라서 사회권규약의 국내 적용에 있어서는 논란의 여지가 있을 수 있다.

그러나 이에 관한 <유엔 사회권규약위원회>와 국제사회의 입장은 명확하다. 사회권규약에 관해 <유엔 사회권규약위원회>가 1998년에 제출한 일반논평 9 para.2에서는 사회권규약의 국내법 적용에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

5) CCPR/C/114/Add.1, para.9; 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의(2001.4), para.20 재인용

6) CCPR/C/SR, para.8; 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의(2001.4), para.20 재인용

7) CAT/C/32/Add.1, para.20; 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의(2001.4), para.20 재인용

8) 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의(2001.4), para.20 재인용

... 따라서 동 규약의 규범들은 반드시 적절한 방식으로 국내법 질서에 인정되어야 하고, 고 통반는 모든 개인이나 집단이 적절한 방식의 배상 또는 구제조치들을 반드시 이용할 수 있어야 하며 또한 정부의 책임을 확보하는 적절한 수단이 반드시 존재해야 한다.(사회권규약 일반 논평 9, para.2)

또한 대한민국 정부가 제출한 1차 보고서에 대한 <유엔 사회권규약위원회>의 최종견해에는 ‘규약의 국내법상 지위에 관한 우려’가 들어있다⁹⁾. 이 최종견해는 이어서 다음과 같이 권고하고 있다.

위원회는, 경제·사회·문화적 권리의 영역에서 본 조약이 모든 신규(新舊)를 막론한 모든 국내법에 우선하도록 한국 정부가 그 법적 지위를 보장해야 할 의무가 있다는 점을 상기하고자 한다. 위원회는 조약의 규정에 부합하도록 하기 위해 한국정부가 모든 국내법을 검토할 것을 권고한다. 또한 위원회는 한국사회에서 조약 규정에 대한 인식을 높이고, 법 집행 기관들이 규정을 준수하는 것 뿐 아니라 사법 절차에 규정을 적용할 수 있도록 하기 위해 교육 프로그램을 확대할 것을 권고한다.(제1차 정부보고서에 대한 유엔 사회권규약위원회 최종견해, para.16)

그리고 제2차 정부보고서에 대한 최종견해¹⁰⁾에서도 이러한 지적이 다시 언급되고 있다.

위원회는 1차 보고서 심의 이후에, 규약 권리의 보장을 국내법에 완전히 수용시키기 위한 적절한 노력이 없었던 것에 대해 유감스럽게 생각한다. 헌법에 따르면 규약은 국내법과 동등한 지위를 갖지만 신법(新法) 또는 특별법이 규약의 권리에 우선할 수도 있다는 점을 위원회는 우려한다. 또한, 규약상의 모든 권리가 국내법원에서 직접 원용되는지의 여부에 관해 명확한 입장이 없는 점 그리고 그러한 판례가 없다는 점에 대해 우려한다.(제2차 정부보고서에 대한 유엔 사회권규약위원회 최종견해, para.15)

따라서 <유엔 사회권규약위원회>는 가입국이 해당 규약의 내용을 국내법을 통해 실현할 것을 줄기차게 요구하고 있음을 잘 알 수 있다.

9) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 최종 견해: 대한민국, 1995년 6월 7일. 문서번호 : E/C.12/1995/3. para.7

10) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 최종 견해: 대한민국, 2001년 11월 5일. 문서번호 : E/C.12/1995/SR.6.

② 사회권 규약의 국가의무 사항에 대한 규정력

자유권규약과 사회권규약은 그 권리실현에 대한 해석에 있어 네 가지 점에서 차이를 보이는 것으로 여겨진다. 첫째, 자유권규약에서는 개인에게 ‘~한 권리가 있다’는 형식으로 권리를 규정한 반면, 사회권규약에서는 ‘국가는 ~한 권리를 인정한다’는 형식으로 권리를 규정하고 있다는 것이다. 둘째, 사회권규약이 규정한 국가의 의무에 있어 가용자원의 한계를 인정하는 반면, 자유권규약에서는 이러한 규정이 없다는 것이다. 셋째, 사회권규약이 점진적 실현의 의무를 부과하고 있는 반면, 자유권규약은 즉각적 실현의 의무를 부과하고 있다는 것이다.¹¹⁾ 마지막으로 그 시행을 위한 기구의 설치에 있어서도 자유권규약은 이행을 담보하기 위한 독립적인 조약기구로서 <인권이사회>의 설치를 명문화하고 있는 반면, 사회권규약은 독자적 기구의 설립 없이 <사회권규약 위원회>에 보고서의 심의 의무를 부여하고 있을 뿐이다. 이러한 차이로 인해 사회권규약이 국가의 의무에 대해 어느 정도의 규정력을 갖느냐 하는 것은 논란의 대상이 되고 있다.

국가의 의무에 대해 규정하고 있는 사회권규약 Art.2.1의 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

본 규약에 가입한 국가들은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로(progressively) 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 활용가능한 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 의무를 진다.(사회권규약, Art.2.1)

위의 내용에서 문제가 되는 것은 ‘점진적 실현(progressively realization)’이라는 내용과 ‘활용가능한 자원(available of resources)’이라는 표현이다. 즉, 이 표현 자체가 자의적 개념을 언급한 것이기 때문에 국가의 의무에 대한 규정력을 갖기에 미흡하다는 것이다. 그러나 국제사회는 점점 더 이 규약의 규정력을 보다 구체적인 의무로 해석하기 시작했는데, 이는 유엔에서 1990년 발표한 일반논평(General Comment) 3에서 잘 드러난다.

11) 박찬운(1999), 59-60쪽

동 규약 제2조(Art.2)는 규약의 완전한 이해에 있어 특히 중요한 의무를 지니며 본 규약의 다른 모든 규정과 동태적인 관련성을 갖는 조항으로 간주되어야 한다. 동 규약 제2조는 규약이 당사국에 부과하는 일반적인 법적 의무의 성질을 기술하고 있다. 당해 의무는 국제법위원회의 작업에 따른 용어로 행위 의무와 결과 의무를 포함한다. 많은 경우 동 조항의 형식과 이에 상응하는 “시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약” 제2조의 형식간의 차이점을 부각시키는 반면, 양자간 상당한 유사성도 존재한다는 사실은 간과되기도 한다. 특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 동 규약은 점진적인 실현을 규정하고 있으며 이용가능한 자원의 한계에 따른 제약을 인정하고 있으나, 동시에 즉시 효력을 발생시키는 여러 가지 의무도 부과하고 있다. ...(사회권규약 일반논평 3, para.1)

... 따라서 해당권리의 완벽한 실현은 점진적으로 이루어가되 목표를 향한 조치는 관계국에서 규약의 효력이 발생하면서부터 합리적으로 짧은 시간 내에 밟아나가야 한다는 의미이다. ...(사회권규약 일반논평 3, para.2)

이는 이 규약에 대한 가입국의 의무를 지나치게 자의적으로 판단하는 경향에 대해 국가의 의무를 보다 명확히 하는 것이라 볼 수 있다. 즉, 이는 사회권규약이 결과를 보장할 수 없는 권리이기 때문에 국가가 형식적으로나마 국민의 복리를 위해 노력하였다면 최소한 국가의 의무를 다했다는 종래의 주장을 배척하는 것이라 볼 수 있다. 또한 이 일반논평의 내용은 권리를 실현하는 데에 있어서 활용자원의 한계와 점진적 실현이라는 것을 인정하지만, 국가가 이 규약에 가입한 이후 합리적으로 빠른 시간 내에 권리 실현을 위한 조치를 취해야 한다고 설명하고 있다.

이는 유엔의 공식문서로 발간된 ‘사회권규약의 이행에 관한 림버그 원칙’¹²⁾에서도 잘 나타나 있다. 이 원칙에서는 사회권규약 Art.2.1의 “입법조치의 채택을 포함하는 모든 적절한 수단에 의하여”란 내용에 대해 para.16에서 “모든 가입국은 사회권규약에 포함된 모든 권리의 온전한 실현을 향한 조치를 즉각적으로 시작할 의무를 가진다”라고 선언하고 있다. 또한 그 뒤를 이어 para.17에서 “국내적 차원에서, 가입국은 규약상의 의무를 실현하기 위해서 권리들의 성격에 부합하는 입법, 행정,

12) 림버그 원칙(The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)은 국제사법위원회(International Commission of Jurists)에 의해 소집된 국제법 전문가 그룹들이 네덜란드의 마스트리히트에서 만나 사회권규약 내 당사국 의무의 성격, 범위 등에 관하여 합의·선언한 것인데, 그 후 유엔의 공식문서로 발간되었다.

사법적 조치와 경제적, 사회적, 교육적 조치를 포함한 모든 적절한 수단을 이용해야 한다.”고 규정하고 있다.

그리고 “점진적 달성”에 대해서는 림버그 원칙 para.21을 통해 사회권규약에서 정한 권리의 실현을 점진적 달성이라는 이유로 연기할 수 없으며, 사회권규약이 정한 권리의 달성을 위한 조치를 즉각적으로 취할 의무가 있다고 규정하고 있다.

“권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성할” 의무는 가입국이 가능한 신속히 권리의 실현으로 나아가기를 요구한다. 이러한 의무는 어떠한 상황에서도 국가에게 완전한 실현을 위한 노력을 무제한적으로 연기할 권리를 부여하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 그와 반대로 모든 가입국은 사회권규약 하의 의무실현을 위한 조치에 즉각적으로 착수할 의무를 가지고 있다.(림버그 원칙, para.21)

또한 “활용가능한 자원”에 대해서도 para.25를 통해 “경제발전의 수준에 관계없이, 가입국은 모든 이에 대해 최소한의 생존권을 보장할 의무를 지닌다.”고 규정하고 있으며, 활용가능한 자원의 범위에 대해서도 para.26을 통해 “국가 내의 자원과 국제협력과 원조를 통해 국제 공동체로부터 얻을 수 있는 자원을 모두 포함한다”고 규정하고 있다.

이러한 림버그 원칙의 규정은 사회권규약이 정한 의무에 있어 점진적이고 활용가능한 자원의 한계를 자의적으로 해석하는 것을 경계하고, 특히 최소한의 생존권을 보장하는 데에 있어서는 가입국들에 대해 모든 활용가능한 자원들을 통해 즉각적으로 의무를 이행해야 함을 규정하고 있다.

마스트리히트 가이드라인¹³⁾에서는 사회권규약에서 정한 권리에 대한 국가의 의무와 관련하여 존중, 보호, 실현의 의무로 구분하여 설명하고 있다.

시민·정치적 권리와 마찬가지로 경제·사회·문화적 권리도 국가에 세 가지 형태의 이행의무를 부과한다. 그것은 존중, 보호, 실현의 의무이다. 세 가지 이행의무 중 어느 것이라도 이행하지

13) 마스트리히트 가이드라인(The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights)은 림버그 원칙 제정 10주년을 기념하여 국제사법위원회 등이 전문가들을 초청하여 사회권규약에서 정한 권리 침해의 특징과 범위, 그리고 적절한 대응 및 구제와 관련한 림버그 원칙을 보다 정교하게 만들고자 하는 목적으로 1997년 1월 네덜란드 마스트리히트에서 작성·선언되었다.

않는다면 그것은 이들 권리의 침해를 구성한다. 존중(respect)의 의무는 국가가 경제 사회 문화적 권리를 향유하는 데 저해되는 행위를 하지 말아야 한다는 것이다. 그러므로 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여했을 경우, 주거권을 침해한 것이다. 보호(protect)의 의무는 제3자가 인권침해를 하지 않도록 국가가 막는 것이다. ... 실현(fulfill)의 의무는 국가가 경제 사회 문화적 권리를 완전히 실현시키기 위해 적절한 법률·행정·예산·사법 조치를 취하도록 요구한다. 그러므로 국가가 필요한 사람에게 필수적인 기초의료를 제공하지 않는다면, 인권침해에 해당한다.(마스트리히트 가이드라인, para.6)

또한 마스트리히트 가이드라인은 앞서 설명한 사회권규약 art.2.1의 내용이 일반논평 3의 para.1이 설명하는 바와 같이 ‘행위의 의무(obligation of conduct)’와 ‘결과의 의무(obligation of result)’를 모두 포함한다고 규정하면서, 그 내용을 보다 자세히 설명하고 있다.

존중, 보호, 실현의 이행의무는 각각 행위의 의무와 결과의 의무의 요소를 포함한다. 행위의 의무는 개개의 권리 향유를 실현할 수 있도록 합리적으로 계획된 조치를 필요로 한다. ... 결과의 의무는 국가가 세부적인 실체기준을 충족시키기 위해 목표를 성취할 것을 요구한다.(마스트리히트 가이드라인, para.7)

따라서 사회권규약이 정한 국가의 의무는 규약이 정한 의무의 이행을 위한 행동을 취할 의무와 그 목표를 달성할 의무를 모두 포함하는 것이라 하겠다. 그리고 이러한 권리를 이행하지 않는 것은 사회권규약에서 정한 권리의 침해임을 명확히 선언하고 있다.

국가 정책 혹은 관행으로, 작위 혹은 부작위에 의해 고의로 규약상의 의무를 위반하거나 무시하거나, 행위와 결과의 기준을 충족시키지 않는다면, 그것은 경제 사회 문화적 권리의 침해이다.(마스트리히트 가이드라인, para.11)

③ 가입국의 최소한의 핵심의무

일반논평 3의 para.10에서는 이 규약에서 언급하고 있는 권리에 대해 최소한의 수준(minimum essential levels)을 만족시키는 최소한의 핵심의무(minimum core obligation)가 모든 가입국에 의무지어진 것이라 언급하고 있다. 또한 앞서 언급한

바와 같은 활용가능한 자원의 한계에 대해서도 먼저 가입국은 자신이 가지고 있는 모든 자원을 사용하기 위한 모든 노력을 기울였음을 입증하여야 한다고 언급하고 있다.

본 위원회 및 본 위원회의 전신인 기관이 당사국의 보고서를 10년 이상 심사하면서 축적한 광범위한 경험을 바탕으로, 위원회는 적어도 각 권리의 최소 필요수준을 충족시킬 것을 보장하기 위한 최소핵심 의무가 모든 당사국에게 부과되고 있다는 견해를 가지고 있다. 따라서 예를 들어 상당수의 국민이 필수적인 식량이나 필수적 기본의료, 주거, 가장 기초적 형태의 교육을 받지 못하고 있는 당사국은 일견 동 규약에 명시되어 있는 의무를 이행하지 않는 것으로 추정될 수 있다. 동 규약이 이러한 최소핵심 의무를 부과하는 것은 아니라는 방향으로 해석한다면 이는 본 규약의 존재 이유 대부분을 박탈하는 것과 다름없다. ... (중략) ... 동 규약 제2조 1항(Article 2.1)은 “자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지” 필요한 조치를 취해야 하는 의무에 모든 당사국을 구속시키고 있다. 일방 당사국이 가용 자원의 부족으로 최소핵심 의무를 이행하지 못했다고 주장하기 위해서는 당해 국가가 우선적으로 이러한 최소핵심 의무를 이행하기 위해 스스로 처분할 수 있는 자원을 활용하는 데 모든 노력을 다했다는 것을 증명해야 한다.(사회권규약 일반논평 3, para.10)

최소한의 핵심의무라 함은 완전한 실현이 즉각적으로 달성될 수 없는 권리라 하더라도 모든 사람에게 기본적인 향유를 즉각적으로 보장해야 하는 국가의 법적인 의무를 의미한다¹⁴⁾. 따라서 사회권규약에서 정한 권리가 활용가능한 자원의 범위 내에서 점진적으로 달성되어야 하는 것이라 하더라도 국가가 일정한 최소한의 의무를 다하지 못하였다면, 이는 규약을 위반한 것이라 볼 수 있다. 즉, 최소한의 핵심의무는 ‘점진적 달성’이라 하더라도 즉각적인 조치가 취해져야 하는 국가의 의무라 할 수 있다. 이와 관련하여 마스트리히트 가이드라인의 para.10에서는 “경제 사회·문화적 권리를 이행하는 것과 관련한 국가의 최소의무가 자원의 부족 때문에 경감되지는 않는다”고 규정하고 있는데, 이 내용 역시 최소한의 핵심의무가 즉각적인 조치를 필요로 하는 것임을 강조하는 것이다.

이러한 최소한의 핵심의무의 내용은 일반논평들의 개별조항 속에 내포되어 있는데, 앞에서 소개한 사회권규약에 관한 일반논평 3의 para.10에서도 언급하고 있거

14) 인권운동사랑방 사회권규약해설서팀(2003), 86쪽

니와, 마스트리히트 가이드라인에서도 그 예로 필수적인 식량과 기초의료 서비스, 기본적인 쉼터와 주거 혹은 가장 기초적인 형태의 교육을 언급하고 있다.

각 권리들의 최소한의 필수적인 수준을 충족시키기 위해 경제 사회 문화적 권리위원회가 규정한 ‘최소한의 핵심의무’를 국가가 충족시키지 못할 때 규약상의 권리는 침해되는 것이다. 예를 들어, 상당한 숫자의 개인들이 필수적인 식량·기초의료·기본적인 쉼터와 살 집 혹은 초등 교육을 받지 못한 채 살아간다면 그 당사국은 규약상의 권리를 침해하고 있는 것이다. 그러한 최소한의 핵심의무는 국가의 활용가능한 자원의 제약 혹은 어떤 다른 요소와 어려움에 상관 없이 적용되어야 한다.(마스트리히트 가이드라인, para.9)

(2) 세계인권선언 및 기타 국제 선언 및 규약

기본적으로 인권이란 법에 규정되어 있다고 보장되는 것도 아니고, 그렇지 않다고 부정될 수 있는 것도 아니다. 인권이란 인류문명과 함께 발전해 온 것으로, 누구나 인정하는 보편적 가치라 할 수 있다. 이 인권과 관련하여 국제적으로 가장 권위 있는 것으로 여겨지는 것이 바로 ‘세계인권선언’이라 불리우는 ‘유엔의 보편적 인권에 관한 선언(1948)’이다. 이 세계인권선언에서는 “모든 사람, 모든 국가가 달성해야 할 공통의 기준”으로서 인권에 대한 보편적인 원칙을 제시하고 있으며, 이러한 원칙은 국제법상으로는 국내법에서 보편적인 원칙으로 여겨지고 있다.

또한 이 선언은 국제적으로 관습법적 지위를 다투고 있다. 일반적으로 ‘선언’ 그 자체는 법적인 강제력을 부과하지 못한다. 하지만, 만약 특정 인권원칙이 국제 관습법에 해당한다면, 그것은 일반적으로 어떤 나라가 그 원칙에 명백히 동의했는지 여부를 불문하고 그 나라를 포함하여 모든 나라를 국제법적으로 구속하는 것으로 여겨진다¹⁵⁾. 따라서 만약 ‘세계인권선언’이 관습법적 지위를 갖게 된다면 이 선언은 구속력이 있는 법으로 기능할 수 있다. 따라서 ‘세계인권선언’이 현재 명확하게 관습법적 지위를 갖는 것으로 모든 나라와 사람들에게 인식되지는 못한다 할지라도, 관습법적 지위를 다투다고 하는 것은 일면에서 그러한 규정력 있는 법으로 기능할 수 있는 여지 역시 높다고 볼 수 있다. 많은 국제법 학자들의 견해로는 ‘세계인권선언’은 이미 국제 관습법으로서의 지위를 갖추고 있다. 따라서 ‘세계인권선언’

15) 박찬운(1999), 26쪽

이 Art.25.1에서 언급하고 있는 주거권은 국제 관습법적 지위를 다룰 만큼 국제법으로서의 효용성을 지니는 것이라 볼 수 있다.

한편, 주거권을 주요한 이슈로 개최된 세계주거회의에서 채택된 ‘벤쿠버 선언’과 ‘하비타트 의제’를 포함한 국제선언 및 권고, 결의 등은 국내에서 법적 효력을 갖고 있다고 볼 수는 없다. 물론, 정부가 이러한 국제선언 및 권고, 결의 등에 공식적으로 서명을 하였다고 해도 이는 마찬가지이다. 하지만 이들 국제선언 및 권고, 결의 등이 비록 국내법상 구속력을 가지고 있지는 못한다 하더라도, 이러한 내용들은 국제적인 도덕적, 정치적 규범이라는 점에 주목할 필요가 있다. 국제사회의 책임 있는 구성원으로서, 또 여러 국제적인 문서에 서명한 당사자로서 약속한 바를 성실히 지켜야 하는 것은 국제사회의 중요한 정치적 약속이라 할 수 있다. 특히 OECD 가입국으로서 이러한 국제적 권고 및 선언 등을 등한시 하는 것은 우리나라의 국제적인 위상 등을 고려할 때 심각히 고려해봐야 할 일이라 하겠다.

4) 국제법 및 각종 국제규약·선언에서 규정한 주거권의 내용

(1) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)

사회권규약에서는 구체적인 명시를 통해 주거권에 대해 언급하고 있는데, Article 11.1에서 다음과 같은 주요한 언급을 하고 있다.

본 규약에 가입한 국가는 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 가입국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.(사회권규약 Art.11.1)

이는 일반적으로 사회권규약에서 주거권을 명문화한 조항으로 받아들여지고 있는데, 이에 의하면 적당한 생활수준을 누릴 권리로서 주거권이 명시되어 있다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 국가의 최소한의 핵심의무에 대하여 사회권규약 일반논평 3, para.10과 마스트리히트 가이드라인, para.9에서도 주거권을 언급하고 있다.

이는 모든 가입국이 주거권의 실현을 위해 즉각적인 조치를 취할 의무가 있음을 규정한 것이다.

이러한 주거권의 내용을 보다 구체화하기 위해 <유엔 사회권규약위원회>는 1991년에 일반논평(General Comments) 4를 발표하였다. 이 일반논평 4에서는 주거권을 전면에 내걸고 있는데, 일반논평 4의 제목을 ‘적절한 주거에 대한 권리(The right to adequate housing)’라 칭하였다. 일반논평 4의 para.8에서 규정하고 있는 ‘적절한 주거(adequate shelter)’의 구성요소는 다음과 같다.

- (a) 점유의 법적 보장(Legal security of tenure) : 임차인은 임차의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호받을 수 있어야 함.
- (b) 서비스, 물자, 시설, 인프라에 대한 가용성(Availability of services, materials, facilities and infrastructure) : 적절한 주거란 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로, 요리를 위한 에너지 사용, 세면시설, 음식물 저장 등의 필요한 시설 및 설비 등이 갖추어져 있어야 함.
- (c) 비용의 적절성(Affordability) : 모든 사람들은 자신들의 경제적 처지에서 적절한 주거를 구할 수 있어야 함.
- (d) 거주 가능성(Habitability) : 주거공간이 너무 좁아서는 안 되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 함.
- (e) 접근성(Accessibility) : 노인, 장애인, 어린이, 병자 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거조건을 갖추어야 함.
- (f) 위치(Location) : 생산활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며, 보건소, 학교, 탁아소 등의 사회적 시설들로부터 인접한 곳에 위치해야 함.
- (g) 문화적 적절성(Cultural adequacy) : 주택의 건설방식에 있어 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 함.

사회권규약에서 정한 적절한 주거권의 구성요소는 위의 요소들을 모두 포함하는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 주거권은 사회권규약 전문에서 밝히고 있는 ‘인간의 고유한 존엄성에 유래’하는 기본권으로 이해될 수 있다.

(2) 세계인권선언

인권에 관한 보편적인 원칙으로 여겨지고 있는 세계인권선언 Article 25.1에서는 주거권과 관련하여 다음과 같이 선언하고 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 등으로 부터 보호받을 권리가 있다.(세계인권선언, Article 25.1)

이 Article 25.1의 내용은 다른 여타 권리와 함께 주거에 대한 권리도 명시적으로 언급하고 있다. 즉, 세계인권선언은 주거권이 모든 사람들이 누려야 할 적절한 생활수준에 대한 권리 중 한 가지임을 명확히 언급하고 있는 것이다.

(3) 세계주거회의

주거권과 관련하여 주목할 만한 국제회의로는 세계주거회의를 들 수 있다. 세계주거회의는 지금까지 두 차례 열렸는데, 제1차 세계주거회의는 1976년 캐나다 벤쿠버에서 열렸으며, 제2차 세계주거회의는 1996년 터키 이스탄불에서 열렸다. 이 각각의 세계주거회의에서는 그 회의의 결과물로 각각 ‘인간정주에 관한 벤쿠버 선언’과 ‘하비타트 의제’를 발표하였다.

제1차 세계주거회의에서 채택된 ‘인간정주에 관한 벤쿠버 선언(1976)’에서는 주거가 기본적인 인권임을 명시하고 있으며, 그 권리 실현을 국가의 의무로 규정하고 있다.

적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. 이는 자조활동이나 지역사회의 촉진 프로그램을 통한 가장 취약한 계층에 대한 직접적인 지원에서부터 시작된다. 정부는 이러한 목표를 달성하는 데에 대한 모든 장애요소를 제거하기 위해 노력해야 한다. 특히 중요한 것은, 여러 사회집단, 직업, 주택과 시설을 통하여 보다 균형 잡힌 지역사회를 만드는 등의 노력이며, 사회적·인종적 분리를 없애는 것이다.(벤쿠버 선언, Section III(8))

1996년 터키 이스탄불에서 열린 제2차 세계주거회의(HABITAT II)에서 채택된 의제에서는 다시 주거권이 모든 사람들의 기본적 인권임을 선언하고 있다.

... 모든 사람은 자신과 가족이 적절한 수준의 생활을 할 권리를 가지고 있고, 여기에는 적절한 음식과 의복, 주택, 물, 하수처리 등이 기본적으로 포함되어야 한다.(하비타트 의제, para.11)

이 의제에서는 보다 구체적으로, 적절한 주거에 대한 권리가 많은 이들에 의해 국제사회에서 관습법적인 지위를 인정받는다³⁾고 여겨지는 ‘세계인권선언’이나 대다수 국가들이 가입하고 있는 조약들에 명시되어 있음을 확인하고 있다.

우리는 유엔헌장의 취지와 원칙을 재확인하면서 우리의 좌표로 삼고, 국제기구들이 천명하고 있는 인권을 온전히 실현하는 것이 우리의 과제임을 재확인하는 바이다. 여기서는 특히, 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에 규정되어 있고, ‘경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 협약(International Covenant on Economic, Social and Culture Rights)’, ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)’, ‘모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of the All Forms of Discrimination against Women)’, ‘아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)’ 등에서 제시하고 있는 적절한 주거에 대한 권리를 실현하는 것이 우리의 중요한 과제임을 밝힌다. ... 모든 인권은 보편적이고 나누어질 수 없으며, 상호 의존적이며 서로 연관되어 있다는 점을 재확인한다.(하비타트 의제, para.26)

이는 주거권이 다른 여러 인권들과 마찬가지로 인권의 일반적 성격을 가지고 있으며, 주거권을 실현하는 것이 완전한 인권의 실현을 위한 기본적이며 많은 다른 권리들의 실현과 긴밀한 상호의존적 관계를 가지고 있다는 사실을 언급한 것이라 하겠다.

또한 하비타트 의제에서는 각국 정부의 역할과 의무에 대한 보다 구체적인 내용들을 설명하고 있는데, para.39는 이를 총체적으로 잘 설명하고 있다.

“우리는 국제적인 문헌들에서 제시된 바와 같이 적절한 주거에 대한 권리의 완전하고 점진적

인 실현이라는 실천과제를 재확인한다. 이런 맥락에서 정부는 사람들이 주거를 확보하고 자신이 사는 집과 지역사회를 보호하고 개선할 수 있도록 해야 할 의무가 있다. 우리는 공정하고 지속가능한 기반 위에서 생활조건과 노동조건을 개선하고, 이를 통해 모든 사람들이 건강하고 안전하며 안정적이고 이용하기 쉽고 부담할 수 있는 적절한 주거(기본적인 서비스, 편의시설과 오락시설, 그리고 세입자의 법적 안전과 주거상의 차별로부터의 해방을 포함함)를 확보할 수 있도록 해야 한다. 우리는 이 목표를 인권 기준에 완전히 부합되게 실행하고 추진해야 한다.(하비타트 의제, para.39)

특히, 제2차 세계주거회의는 우리나라 정부 대표단이 파견되어 ‘하비타트 의제’에 서명하였다. 물론, 하비타트 의제에 정부 대표단이 서명했다는 것이 곧바로 이 의제가 선언한 바를 실천해야 하는 법적인 의무를 갖는 것은 아니다. 그러나 그 권리를 침해하는 행위를 해서는 안 된다는 것에 동의한 것으로 볼 수는 있으며, 이는 국제사회의 일원으로서 도덕적 및 정치적 규범으로 작용할 수 있는 것이라 하겠다.

(4) 기타 국제선언 및 권고, 결의 등

이밖에도 주거권에 대한 규정은 많은 국제사회의 선언과 권고, 결의에서 찾을 수 있다. 그러한 것 중 몇 가지만 소개하면, 먼저 ‘사회 진보와 발전에 관한 선언(1969)’을 들 수 있다. 이 선언에서는 사회의 존재 의의를 그 구성원의 물질적, 정신적 생활수준 향상에서 찾고 있으며, 그것이 곧 인권과 자유의 실현임을 천명하고 있다. 여기서는 적절한 주거를 인권과 자유가 실현되는 사회를 위해 추구해야 할 중요한 목표로 선언하고 있다.

사회 진보와 발전은 모든 사회 구성원의 물질적, 정신적 생활수준을 지속적으로 높이는 것을 목표로 해야 한다. 그것은 인권과 기본적인 자유에 일치하는 것이고, 이를 존중하는 가운데 다음과 같은 주요한 목표를 달성해 감으로써 가능하다: ... (f) 모든 사람, 특히 저소득층과 가족이 많은 가구들에 대한 적절한 주거와 지역사회 서비스 제공(사회 진보와 발전에 관한 선언, Part II, Art.10)

또한, ‘장애인의 권리에 대한 선언(1975)’에서는 장애인에게 주거와 관련한 어떠한 차별도 없어야 함을 강조하고 있다.

... 어떤 장애인도 그(녀)의 거처와 관련해서 그(녀)의 조건을 개선하기 위해 요청되는 것에 대하여 차별을 받아서는 안 된다. 장애인이 특수한 시설에 머물 수밖에 없을 경우, 그 곳의 환경과 생활조건은 그(녀)의 연령대 사람들이 생활하는 것과 가능한 유사해야 한다.(장애인의 권리에 대한 선언, Art.9)

‘개발에 있어서 권리에 대한 선언(1986)’에서는 주거에 대한 공정한 접근의 기회가 주어야 하고, 차별이나 공정하지 못한 불평등이 없어야 함을 선언하고 있다.

국가는 국내적 차원에서 개발에 대한 권리의 실현을 위해 필요한 모든 조치를 수행해야 하고, 특히 모든 사람들에게 기본적인 자원, 교육, 의료 서비스, 음식, 주거, 고용, 공정한 소득배분 등에 대해 접근할 수 있도록 공정한 기회를 보장해야 한다.(개발에 있어서 권리에 대한 선언, Art.8(1))

유엔에서는 1987년을 ‘세계 홈리스의 해(International Year of Shelter for Homeless)’로 정하고 ‘2000년 세계정주전략(UN Global Shelter Strategy to the Year 2000)’을 채택하였는데, 여기서도 ‘적절한 주거’를 권리로 언급하고 있다. 이 전략에서는 정부의 주거에 대한 의무와 주거환경에 대한 의무를 아래와 같이 표현하고 있다.

적절한 주거에 대한 권리는 세계 여러 국가들이 보편적으로 인식하고 있는 것이다. ... 모든 국가는 예외없이 ... 정부는 모든 국가의 모든 시민들에 대해서 그들이 비록 가난하더라도 그들의 주거소요에 관심을 가지고 근린을 파괴하거나 손상시키지 않고 보호하고 개선해야 하는 의무가 있다.(2000년 세계정주전략, point 13)

2. 최저주거기준

1) 주거권과 최저주거기준

국제적으로 주거권을 설명할 때는 항상 ‘적절한(adequate)’ 주거에 대한 권리로

언급되고 있다. 따라서 주거권의 구체적 내용은 바로 어떤 조건이 그 ‘적절한’을 충족시키는데 달려있다. 적절한 주거의 내용을 가장 간략하게 잘 정리하여 제시하고 있는 것은 앞서 사회권규약의 내용에서 소개한 것이다. (a)에서부터 (g)까지 구체적으로 적절한 주거의 요소들에 대해 언급한 내용을 다시 간략히 소개하면, (a) 점유의 법적 보장(Legal security of tenure), (b)서비스, 물자, 시설, 인프라에 대한 가용성(Availability of services, materials, facilities and infrastructure), (c)비용의 적절성(Affordability), (d)거주 가능성(Habitability), (e)접근성(Accessibility), (f)위치(Location), (g)문화적 적절성(Cultural adequacy)이다.

이러한 주거권의 내용과 최저주거기준의 내용을 비교해 보면, 우리 정부가 발표한 최저주거기준은 주거권의 일부 요소에 대해서만 규정하고 있음을 알 수 있다. 즉, 최저주거기준 자체는 직접적으로 주거권이 함의하는 내용 전체를 포괄하고 있지 못하다는 것이다. 최저주거기준은 주거권의 구성요소 중에서 특히 ‘(b)서비스, 물자, 시설, 인프라에 대한 가용성’과 ‘(d)거주 가능성’에 해당하는 요소를 규정한다고 볼 수 있다. 그렇다 하더라도 최저주거기준은 최소한의 물리적 기준을 제시하였다는 데 의의가 있으므로, 그 자체의 의미를 반감시킬 필요는 없다.

그런데 아무리 적절한 주거기반시설 및 서비스를 갖추고 최저기준을 확보한 주택의 재고를 늘린다 하더라도, ‘(c)비용의 적절성’이 고려되지 않으면 수요자의 입장에서 최저주거기준을 충족할 수 없다. 따라서 최저주거기준이 단순한 기준이 아니라, 모든 사회 구성원들이 일정 수준 이상의 주거생활을 영위하기 위한 것이라면, 당연히 이 과정에서 경제적 적절성도 함께 고려해야 한다. 그리고 여기서 또 하나 고려해야 할 사항이 바로 ‘(a)점유의 법적 보장’이다. 경제적 적절성과 점유의 안정성을 고려하지 않는 최저주거기준 실현방안은 분명 주거권을 보장하는 데 한계가 있을 뿐만 아니라 최저주거기준 미달가구를 해소하는 데도 큰 성과를 거두지 못할 것이다.

그러므로 최저주거기준이 우리 사회의 모든 구성원들로 하여금 그 기준 이상의 주거수준을 달성토록 하기 위한 정책 실현의 기준으로 역할을 하는 것이라면, 앞의 주거권에 대한 구성요소 중 많은 핵심적인 내용들을 충족시키려는 정책적 기준이 될 수 있을 것이다. 따라서 최저주거기준이 주거권을 실현시키는 수단이 될 수 있

느냐 하는 여부는 최저주거기준이 단순한 지표로서만 기능하느냐, 아니면 그 기준이 구체적 정책실행을 담보하는 것이냐에 따라 달라질 수 있을 것이다. 그런 점에서 정부의 주택종합계획(2003~2012) 등에서 언급하는 있는 최저주거기준의 실현 등은 정부에서 발표한 최저주거기준이 단순한 지표가 아니라, 정책적 실행을 위한 기준으로 작용한다고 볼 수 있다.

하지만, 이러한 정부의 계획보다는 그 계획이 실제로 최저주거기준 미달가구의 주거조건을 그 기준 이상으로 향상시키는 실현가능성이 있는 것이냐 하는 것이 최저주거기준이 주거권을 실현하는 실천적 지표인지를 가늠하는 가장 중요한 기준이 될 것이다. 실상, 「주택법」에서 언급하는 최저주거기준의 달성 여부에 있어서도 국가의 적극적인 의무가 아닌, 임의 규정으로 명시되어 있기 때문이다.

따라서 이에 대한 판단은 정부의 최저주거기준 미달가구에 대한 주거수준 향상을 위한 정책이 실제로 적절한 효과를 거두고 있느냐 하는 것에 따라 결정되어야 할 것이다. 그 내용에 대해서는 본 보고서의 다른 장에서 보다 상세히 언급할 것이다.

2) 최저주거기준의 내용

최저주거기준은 ‘인간다운 생활을 영위하기 위한 최소한의 주거생활 기준’이라 할 수 있다. 이 최저주거기준은 지난 2000년 10월에 건설교통부 고시 제2000-260호로 고시된 바 있다. 그러나 당시의 이 기준은 법적 근거가 없는 임의기준에 불과하였기 때문에 정책지표로 활용되는 데에 한계가 있었다. 하지만, 2003년 7월 「주택법」이 개정되면서 최저주거기준이 법제화되었다. 개정된 「주택법」에서는 건설교통부장관이 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하도록 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체에서 최저주거기준에 미달하는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등의 혜택 부여와 주택건설사업 시행시 이 기준에 미달하는 가구를 줄이도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 또한 “건설교통부 장관 또는 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인·허가 등을 함에 있어 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되

는 경우에는 당해 기준을 충족하도록 사업계획승인신청서의 보완지시 등 필요한 조치를 취할 수 있”고, “최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 「도시 및 주거환경정비법」이 정하는 바에 따라 우선적으로 주거환경정비사업을 시행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정되어 있다.¹⁶⁾

16) 「주택법」 제5조의2와 제5조의3

<표 II-1> 주택법 및 동법 시행령의 최저주거기준 관련 조항

주택법	주택법 시행령
제5조 (주거실태조사) ① 건설교통부장관, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 다음 각호의 사항에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 주거실태조사를 실시할 수 있다. 1. 주택보급률 2. 주택의 유형·규모 3. 주택자금 4. 그 밖에 주택의 건설·공급 및 관리에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 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. ③ 생략 제5조의2 (최저주거기준의 설정 등) ① 건설교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의하여 건설교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하고자 하는 경우에는 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령이 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다. 제5조의3 (최저주거기준 미달가구에 대한 우선지원 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 부여할 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체가 주택정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달하는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다. ③ 건설교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인·허가 등을 함에 있어 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 당해 기준을 충족하도록 사업계획승인신청서의 보완지시 등 필요한 조치를 취할 수 있다. ④ 건설교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 도시및주거환경정비법이 정하는 바에 따라 우선적으로 주거환경정비사업을 시행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.	제6조 (주거실태조사) ① 법 제5조제1항제4호에서 "대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다. 1. 주택의 지역별·형별·점유유형별 분포 2. 주택의 규모·위치·건설기간 3. 택지의 규모·위치·개발기간 4. 입주형태·난방방식 및 관리형태 5. 최저주거기준 미달가구의 현황 6. 주택의 구조 및 설비 7. 가구 및 가구원수 ② 건설교통부장관은 법 제5조제2항의 규정에 의한 주거실태조사중 정기조사의 조사항목과 조사표를 재정경제부장관에게 통보하여야 한다. 제7조 (최저주거기준) 법 제5조의2의 규정에 의하여 건설교통부장관이 설정·공고하는 최저주거기준에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 가구구성별 최소 주거면적 2. 용도별 방의 개수 3. 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준 4. 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준

이에 따라 지난 2004년 6월 8일 건설교통부에서는 개정된 최저주거기준을 발표하였다. 최저주거기준의 구체적인 기준은 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 최저주거기준

1. 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수			
가구원수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총 주거면적(m ²)
1	1인 가구	1K	12 (3.6평)
2	부부	1DK	20 (6.1평)
3	부부+자녀1	2Dk	29 (8.8평)
4	부부+자녀2	3DK	37 (11.2평)
5	부부+자녀3	3DK	41 (12.4평)
6	노부모+부부+자녀2	4DK	49 (14.8평)
주 1: K; 부엌, DK; 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수 주 2: 침실분리기준 : 부부침실 확보, 만6세 이상 자녀는 부모와 침실분리, 만 8세 이상 이성자녀는 상호분리, 노부모는 별도 침실 사용			
2. 필수적인 설비의 기준			
상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설 확보			
3. 구조·성능·환경 기준			
○ 영구건물로서 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질확보 ○ 적절한 방음·환기·채광·난방 설비 구비 ○ 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합 ○ 홍수, 산사태, 해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것			

이 최저주거기준을 설정하는 데에 있어서 건설교통부는 세 가지 기본원칙을 정립하였다. 첫째, 인체공학 측면, 주거생활의 필수성, 외국사례 등을 토대로 보편적 주거기준을 도출한다. 둘째, 우리 국토 및 주거현실(1인당 주거면적, 주거편의시설, 구비율 등)과 국민주거의식, 경제·사회여건 등을 종합적으로 검토하여 반영한다. 셋째, 기준미달가구 지원방안, 정부의 재정여건 등을 고려하여 현실적인 기준을 설

정한다는 것이 그것이다. 이 기본원칙에 따라 설정된 최저주거기준 중 ‘가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수’는 면적기준에 있어 인체공학을 기초로 하되, 기존 주택의 침실 및 부엌면적 현황 등을 감안하여 설정하였다. 한편, 침실분리 기준은 사회의식구조 등을 반영하기 위해 국토연구원의 2000년 주거실태조사의 결과를 반영하여 설정하였다.¹⁷⁾

2004년 6월에 새로이 확정된 최저주거기준의 내용은 2000년에 고시된 것과 거의 동일하지만 몇 가지 점에서 개선된 것들이 있는데, 그것은 첫째 2000년 고시된 것에 비해 가구원수의 가구구성을 보다 구체적으로 밝혔다는 것과 몇 가지 추가 또는 변경된 내용이 있다는 것이다. 추가 또는 변경된 내용을 살펴보면, 첫째 가구원수에 따른 침실분리에서 부부와 침실을 분리해야 하는 자녀의 나이가 5세 이상에서 6세 이상으로 변경된 것을 들 수 있다. 둘째로는 시설 또는 설비기준에서 ‘전용 부엌’ 확보가 ‘전용 입식부엌’ 확보로 변경된 점과 ‘전용 화장실’ 확보가 ‘전용 수세식화장실’ 확보로 개선된 점, 그리고 새롭게 ‘목욕시설’ 확보가 추가된 것을 들 수 있다. 마지막으로 구조·성능·환경기준에서 2000년 최저주거기준에 없던 ‘홍수, 산사태, 해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것’이 추가되었고, 대신 2000년 기준에 있던 ‘냉방설비’는 최저주거기준으로 적합하지 않은 것으로 판단되어 삭제된 것을 들 수 있다.

3) 최저주거기준 미달가구의 규모

최저주거기준은 그 설정 자체로도 의미가 있을 수 있지만, 그것보다도 더욱 중요한 것은 이 기준이 주거복지 향상을 위한 정책을 도출하는 데에 어떤 방식으로 기여할 것인가 하는 것이다. 그러기 위해서는 먼저 최저주거기준 이하 가구의 규모를 파악하는 것이 중요하다. 두 번째로는 파악된 최저주거기준 이하 가구 거주민의 주거 및 생활실태를 파악해야 한다. 세 번째로는 최저주거기준 이하 가구의 규모 및 실태에 근거한 적절한 주거복지 정책이 수립되어야 한다. 이 절에서는 최저주거기준 미달가구의 규모에 대해서만 확인하고자 한다. 최저주거기준과 관련한 나머지

17) 김영태(2004.6) 11-15쪽

두 가지 내용에 대해서는 뒤의 다른 장에서 자세히 다룰 것이다.

최저주거기준에 미달하는 가구의 규모를 파악하는 가장 대표적인 방법으로는 5년마다 실시되는 인구주택총조사를 들 수 있다. 지난 2000년의 인구주택총조사를 통한 최저주거기준 이하 가구의 규모에 대해서는 최저주거기준이 설정된 이후 여러 연구를 통해 대략 추정할 수 있었다. 대략 추정할 수 있었다는 것은 인구주택총조사가 최저주거기준 여부를 명확히 구분할 수 있는 항목들로 구성되어 있지 못하기 때문이다. 물론, 2005년 인구주택총조사에서는 기존 항목에 비해 조사항목을 수정·보완함으로써 2000년 조사와 비교하여 보다 정확한 규모를 파악할 수 있을 것이라 기대되었다. 하지만, 인구주택총조사의 항목을 최저주거기준과 관련하여 크게 수정하는 것이 현실적으로 어렵다는 이유로 지하층에 거주하는 가구를 파악하는 항목이 추가된 정도에 그치고 말았다. 따라서 최저주거기준의 내용 중 ‘구조·성능·환경 기준’은 이 조사를 통해 파악할 수 없게 되었다.

지난 2000년 임의규정으로 발표된 최저주거기준을 2000년 인구주택총조사의 결과에 맞추어 파악한 최저주거기준 미달가구의 규모는 약 23.3%에 달하는 것으로 확인되었다. 이 중 ‘시설이용’ 기준에 미달하는 가구는 약 17.4%, ‘침실’ 기준에 미달하는 가구는 약 3.5%, ‘면적’ 기준에 미달하는 가구는 약 9.1%, 이 세 가지 기준 모두에 미달하는 가구는 약 1.2%에 이르는 것으로 확인되었다.

그리고 지난 2005년 국토연구원에서 「주택법」 개정을 통해 지난 2004년 6월에 발표된 최저주거기준에 맞추어 조사한 결과를 통해 추정된 최저주거기준 미달가구의 규모는 약 21.1%이다¹⁸⁾. 이 중 ‘시설이용(필수적인 설비 기준)’ 기준에 미달하는 가구의 비율은 약 11.3%, ‘침실이용(가구구성에 따른 용도별 방의 개수)’ 기준에 미달하는 가구는 약 9.8%, ‘면적(가구구성별 최소주거면적)’ 기준에 미달하는 가구는 약 4.0%, 그리고 이 세 가지 기준에 모두 미달하는 가구는 약 0.7%로 확인되었다.¹⁹⁾

18) 2005년도에 인구주택총조사가 실시되었으나, 본 연구가 진행 중인 2006년 11월까지 통계청에서 공식적으로 그 데이터를 공개하지 않아 2005년에 국토연구원에서 전국 11,000가구를 샘플로 조사한 자료를 인용하였다. 건설교통부(2005.12)

19) 건설교통부(2005.12)

<표 II-3> 2000년과 2005년 최저주거기준 미달가구 규모

(단위: 만 가구, %)

미달요건 구성요소	2000년 최저주거기준 적용, 2000년 최저주거기준 미달가구 ¹⁾	2004년 최저주거기준 적용 2005년 최저주거기준 미달가구 ²⁾
‘시설이용’ 기준	248.5(17.4)	177.8(11.3)
‘침실이용’ 기준	49.5(3.5)	155.0(9.8)
‘면적’ 기준	130.8(9.1)	63.1(4.0)
중복 미달	17.7(1.2)	10.9(0.7)
기준 미달 계	334.4(23.3)	332.4(21.1)
전체 가구수	1,431.2	1,578.9

주: 1. 2000년 인구주택총조사 데이터를 통해 추출한 최저주거기준 미달가구 규모

2. 2005년 11,000가구에 대한 샘플조사를 통해 추정한 최저주거기준 미달가구
규모

자료: 건설교통부(2005.12) 결과를 재계산하여 정리

그리고 2005년도의 조사에서는 ‘구조·성능·환경’ 기준 미달가구도 조사하였는데, 이에 의하면 이 기준에 미달하는 가구는 전체 가구의 약 17.3%로 추정하였다. 이 기준에 미달하는 가구를 조사하기 위해 사용한 방법은 구조, 성능, 환경의 각각 세부기준에 대해 그 만족도를 4점 척도로 조사한 것이었다. 이 중 ‘매우 불량하다’고 한 번이라도 응답한 가구를 ‘구조·성능·환경’ 기준에 미달하는 가구로 분류하였다. 즉, 조사대상자의 주관적 판단에 근거해 미달가구의 비율을 산출한 것이다.

3. 외국의 최저주거기준 관련 사례

1) 영국

영국은 전체 주택 재고 중 공공임대주택(council housing)이 차지하는 비율이 높은 나라에 속한다. 비록 1980년대 초 대처 수상의 보수당 정부가 공공임대주택을 거주자에 불하하고(Right to Buy), 주거복지 관련 예산을 대폭 삭감하는 정책을 추구했지만, 기본적으로는 주거소요(housing needs)가 큰 집단을 우선적으로 고려하고자 하는 정부의 노력은 지속되어 왔다.

주거와 관련된 기준은 주로 「주택법(Housing Act)」에서 포괄적이고 추상적으

로 규정하고 있으며, 정책적 적용을 위한 세부적인 내용은 환경부(Development of Environment)의 지침(Ministrial Circular)을 통해 제시되고 있다.

최저주거기준(Housing fitness Standard)은 인간의 거주에 적절한 최소한의 조건을 9가지로 구분하여 제시하고 있다²⁰⁾. 그 내용을 구체적으로 살펴보면, ① 유지보수가 가능할 것, ② 구조적으로 안전할 것, ③ 거주자의 건강을 해치지 않을 정도의 습도를 유지할 것, ④ 적절한 채광, 온도, 환기를 확보할 것, ⑤ 위생적인 상수공급 체계를 갖출 것, ⑥ 효과적인 하수처리체계를 갖출 것, ⑦ 단독 화장실을 갖출 것, ⑧ 냉·온수 사용이 가능한 목욕시설을 갖출 것, ⑨ 냉·온수 사용이 가능한 위생적인 조리시설을 갖출 것 등이다. 이러한 조건 중 하나 또는 그 이상을 충족하지 못하면 부적절한 주택(unfit dwelling unit)으로 분류되는데, 기준에 미달한 주택에 대해서는 폐쇄, 철거, 수선 지원, 정부 매입 등의 조치가 가능하다.

또한 「주택법」에서는 ‘과밀’에 대해서도 별도로 규정하고 있다. 한 집에 거주할 수 있는 최대 수용 인원수를 방수와 방의 면적에 따라 규정하고 있으며, 그 내용은 <표 II-4>와 같다. 성별에 따른 분리에 대해서도 언급하고 있는데, 기본적으로 10살을 기준으로 이성 간에 방을 분리하여 사용하도록 하고 있으며 지방자치단체 공공주택의 경우는 8살을 기준으로 하고 있다.

20) 현재 적용되는 내용은 1989년 주택법(Housing Act 1989)에 명시되어 있다.

<표 II-4> 영국의 과밀기준

구 분	방 수	최대 수용 인원 수
방 수에 따른 주택의 최대 수용허용 인원	1	2
	2	3
	3	5
	4	7.5
	5개 혹은 그 이상	방당 2인
구 분	방의 면적(sq ft)	최대 수용 인원 수
방 면적에 따른 최대 수용허용 인원	110(3.09평) 혹은 그 이상	2
	90(2.53평) 이상 110(3.09평) 미만	1.5
	70(1.97평) 이상 90(3.09평) 미만	1
	50(1.41평) 이상 70(1.97평) 미만	0.5
	50(1.41평) 미만	방으로 간주 안 함

주: 1. 1살 미만의 유아는 인원수에 포함하지 않으며, 1살부터 10살 미만의 아동은 0.5인으로 간주함

2. 방의 면적 측정 시 안목치수를 사용하며, 천정이 5ft 이하인 경우에는 방의 면적에 포함시키지 않음

자료: 배순석(2000), 재인용

이처럼 영국의 최저주거기준은 방 수 및 방 면적에 따른 최대 수용허용 인원을 수치로서 구체적으로 언급한 과밀 기준을 제외하면, 그 내용 자체가 추상적이라 할 수 있다. 반면, 주택의 상태가 「주택법」에서 규정하는 최저주거기준 이하, 즉 부적절한 주택이라고 판정될 경우에는 지방자치단체에 의해 즉각적인 조치가 이뤄지는 등 법적 구속력을 갖고 있다.

지방자치단체는 최저주거기준을 위반한 사례에 대한 조사 및 고발조치, 상태 개선을 위한 보조금 지급이나 공공임대주택으로의 입주 신청 등 법의 적용과 관련한 실질적인 업무를 담당하고 있다. 최저주거기준에 위배되었음에도 일정 기간 내에 시정 조치가 이루어지지 않을 경우에는 퇴거 또는 철거 명령, 강제 수용 등의 강력한 처벌조치가 내려진다.²¹⁾ 이와 같이 최저주거기준에 미달하는 부적절한 주택은 주택개량 및 주택재개발의 대상되고 있다. 그리고 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 가구는 가장 긴급한 주거소요를 갖고 있다고 판단되어 공공임대주택

21) 물론 지방자치단체의 판정에 이의가 있는 경우에는 법원에 심판을 요구할 수 있다.

에 최우선적으로 입주할 수 있다. 즉, 최저주거기준에 미달하는 주택과 기준 이하의 주택에 거주하는 가구 수를 감소시키기 위해 주택과 거주자 모두를 정책대상으로 하여 힘쓰고 있음을 알 수 있다.

2) 미국

미국의 경우, 주택에 대한 물리적 기준으로는 1867년 뉴욕시에서 제정된 The First Tenement Housing Act에서 최초로 규정하고 있다. 이 법안에서는 불량주택으로 인한 위험을 예방하기 위해 환기, 화장실, 계단, 지붕 등에 관한 기준을 설정하였다. 그 후 1934년 Nation Housing Act가 통과되면서 체계적인 주거기준이 설정되기 시작하였다. 1949년에 주택법(Housing Act)이 제정되면서 “모든 미국 가정에 알맞은 집과 거주환경(a decent home and a suitable living environment for every American families)”이라는 개념이 선포되었다. 그 후 1952년에는 미국공중보건협회(American Public Health Association, APHA)에서 체계적인 주거기준을 제시함으로써 미국의 많은 주에서 모델규정으로 채택하였다. 따라서 미국의 주거기준은 연방정부에서 제시하고 각 주에서 따르는 Model Housing Code 형태로 되어 있다. 이 Model Housing Code 중 대표적인 것은 Uniform Housing Code와 APHA-CDC Recommended Minimum Housing Standards이다.

이 중 Uniform Housing Code(1995)에서는 ① 면적 및 공간사용기준으로 대지의 위치선정, 면적기준, 채광, 환기, 위생 등에 관해 규정하고 있으며, ② 난방, 전기 및 기계환기장치에 대한 규정, ③ 화재시 안전을 위한 출구에 대한 규정을 하고 있으며, ④ 32개 항목으로 불량주택의 판별기준을 정의하고 있다. 그리고 APHA-CDC Recommended Minimum Housing Standards(1986)는 Uniform Housing Code와 유사한 점이 많으나, ① 부엌시설, 화장실, 욕실, 테라스에 관한 규정, ② 방법에 관한 규정, ③ 난방과 관련한 실내온도 규정, ④ 구조내력, 기초, 쥐의 서식문제 등에 관한 규정, ⑤ 1인당 거주면적, 천정 높이, 지하실에 관한 규정, ⑥ 다중주택에 관한 규정이 더 포함되어 있다.

미국에서는 각 지역별로 별도의 규정을 적용하고 있으나, 대부분의 지역에서는

자신들이 규정한 최저주거기준 위반에 대해서는 강력한 규제조치를 포함하고 있다. 강력한 규제조치 중에는 주택검사의 자유로운 실시, 위반 시 문서통고, 위방사항의 보수와 퇴거, 철거 등이 포함 된다.22)

<표 II-5> 미국 샌프란치스코의 Housing Code 사례

구 분	세부 규정
방 치수 관련 규정	☐ 천장높이는 2.3m 이상
	☐ 주택이 되기 위해서는 실바닥면적이 11.15㎡ 이상인 방 있어야 함
	☐ 식당겸 거실은 13.38㎡ 이상
	☐ 침실은 6.5㎡ 이상(1인 추가시마다 4.6㎡만큼 넓어져야 함)
	☐ 그 외의 모든 방은 6.5㎡ 이상
	☐ 부엌을 제외한 모든 방의 폭은 2.1m 이상
	☐ 거실 겸 부엌의 폭은 3.0m 이상
채광과 환기 관련 규정	☐ 거실과 바닥면적의 1/12 혹은 0.9㎡ 이상의 창문면적 확보
	☐ 단층규모 주택에서 창문은 마당으로부터 일정규모의 채광 되어야 함
	☐ 침실의 창문이 채광이 안 되는 쪽으로 나있으면 안 됨
	☐ 거실과 방의 창문은 1/2 이상 열 수 있는 구조여야 함
	☐ 환기장치는 개폐가능 창문대신 사용가능하나, 1시간에 2회 이상 공기정화해야 함
	☐ 화장실, 목욕탕, 세탁실 등의 경우 시간당 5회 이상 공기 정화해야 함
	☐ 이외에 복도(exit corridors)의 채광과 환기, 전기시설, 인공조명에 관한 규정 등이 있음
위생시설 관련 규정	☐ 화장실, 욕조 혹은 샤워시설 갖추어야 함
	☐ 부엌에는 청결한 수납시설과 음식물 보관시설, 방수가 되는 싱크대를 갖추어야 하며, 배수가 잘 되어야 함
	☐ 배관시설은 상.하수 시설과 위생적으로 연결시켜야 함
	☐ 화장실을 제외한 모든 곳에 냉.온수가 공급되어야 함
	☐ 부엌과 침실, 화장실은 분리되어야 함
	☐ 지하실의 벽과 바닥은 방수처리 해야 함

주: 샌프란치스코의 Housing Code는 The Uniform Housing Code를 참조하여 총 13장으로 작성되었으며, 주거점유기준과 관련해서는 제5장 공간 및 주거면적(Space and Occupancy Standards)의 내용 속에 규정되어 있음

자료: 건설교통부(1997); 배순석(2000); 대한주택공사(2005a) 재인용

22) 건설교통부(1997); 서울특별시(1997); 배순석(2000), 대한주택공사(2005a) 재인용

3) 일본

일본의 경우 주택공급률이 100%를 넘어 주택의 양적 문제가 어느 정도 해결되었던 1970년대 후반부터는 주거환경의 질적 개선에 힘쓰기 시작했다. 1976년 ‘제3기 주택건설5개년계획’을 통해 최저거주수준과 평균거주수준 등의 주거기준을 최초로 도입하여, 1985년까지 모든 국민이 최저거주수준을 확보할 수 있도록 하고, 과도기적으로 1980년까지 당시 수준 이하로 거주하는 가구를 반으로 줄이겠다는 목표를 제시하였다. 이 목표는 달성되지 못하였으나, 최저거주수준 이하에 거주하는 가구의 비율이 발표되기 시작되었다. ‘제5기 주택건설5개년계획’에서는 유도거주수준을 적용하여 거주실의 크기, 설비수준, 주택의 환경 및 가구원수별 주택면적(실 구성, 거주실 면적, 주호 전용면적, 주택총면적)이 기준 이하인 가구 수를 발표하였다. 유도거주수준은 도시거주형과 일반형으로 구분하고 있는데, 이는 도시지역과 농촌지역 간의 주거수준이 다르다는 것을 감안한 결과이다.

‘제8기(2001년~2006년) 주택건설5개년계획’에서는 거주실 등의 구성 및 규모, 공동주택의 공용시설, 가구원수에 따른 주거면적을 최저거주수준과 유도거주수준으로 구분하여 제시하고 있다. 우선, 거주실 등의 구성 및 규모에 대해, 최저거주수준의 경우 ① 각 거주실의 구성 및 규모는 개인의 프라이버시, 가정의 화목, 손님 접대, 여가활동 등을 배려하여 적정한 수준을 확보하고, ② 전용 부엌 이외의 가사 공간, 수세식화장실, 세면실 및 목욕실을 확보하며, ③ 가구구성에 대응한 적절한 수납공간을 확보해야 한다고 규정하고 있다. 유도거주수준에서는 최저거주수준에 추가하여 고령자와 동거하는 가구의 경우 고령자 전용 수세식화장실 및 세면실을 확보하도록 하고 있다.

또한 공동주택의 공용시설과 관련하여 최저거주수준에서는 중·고층 건물의 경우 필요에 따라 엘리베이터를 설치하도록 하고 있으며, 도시거주형 유도거주수준에서는 여기에 추가하여 ① 발코니, 현관, 공용복도 등의 적정한 폭을 확보하고, ② 집회소, 아동의 놀이터 등의 설치 및 주차장의 확보에 힘쓰며, ③ 자전거 주차장, 쓰레기 수집 공간 등을 확보하도록 규정하고 있다.

마지막으로, 표준적인 가구구성인 경우 가구원수에 따라 다음과 같은 주거면적

을 확보하도록 하고 있다.

<표 II-6> 제8기 주택건설5개년계획의 최저거주수준 및 유도거주수준

구분	가구원수	거주실 면적(m ²)	주호전용면적(m ²)
최저 거주수준	1인	7.5	18
	1인(중고령 단신)	15.0	25
	2인	17.5	29
	3인	25.0	39
	4인	32.5	50
	5인	37.5	56
	6인	45.0	66
유도 주거수준 (일반형)	1인	27.5	50
	1인(중고령 단신)	30.5	55
	2인	43.0	72
	3인	58.5	98
	4인	77.0	123
	5인	89.5	141
	5인(고령자 단신 포함)	99.5	158
	6인	92.5	147
	6인(고령부부 포함)	102.5	164
유도 주거수준 (도시거주형)	1인	20.0	37
	1인(중고령 단신)	23.0	43
	2인	33.0	55
	3인	46.0	75
	4인	59.0	91
	5인	69.0	104
	5인(고령자 단신 포함)	79.0	122
	6인	74.5	112
	6인(고령부부 포함)	84.5	129

- 주: 1. 표준적인 가구구성은 가구원수가 3인 이상인 경우, 부부와 분리된 침실을 사
용해야 하는 자녀로 구성된 세대를 말함
2. 거주실 면적에는 침실 및 식당 겸 부엌만 포함(유도거주수준에서는 거실도 포
함)
3. 주호전용면적에는 침실, 식당 겸 부엌, 화장실, 목욕실, 수납공간 등을 포함하
지만 발코니는 제외

자료: 國土交通省(2001), 「第8期住宅建設五箇年計畫」,

주거수준과 함께 주택성능수준에 대해서도 규정하고 있는데, 주택성능수준은 거
주자의 욕구 및 사회적 요청에 따른 기본적인 성능을 보유하고 있는 양질의 주택
재고를 형성하기 위한 지침이라 할 수 있다. 구체적인 항목으로는 ① 내진성, ② 방

화성, ③ 내구성, ④ 유지관리에 대한 배려, ⑤ 에너지 절약, ⑥ 보건성, ⑦ 개방성, ⑧ 차음성, ⑨ 고령자에 대한 배려 등이 있는데, 이를 통해 최저거주수준과 유도거주수준이 단순히 밀도나 설비에 국한되지 않고 거주자의 종합적인 주거환경까지 고려하고 있음을 확인할 수 있다.

하지만, 이러한 최저거주수준과 유도거주수준은 주택건설5개년계획의 내용 속에 포함되어 있을 뿐, 특정한 법령에서 규정하는 것이 아니기 때문에 개별 가구의 주거수준을 반드시 그 이상으로 향상·유지시켜야 한다는 법적 강제성을 갖고 있지 않다. 또한, 미달가구에 대해 개별적인 별도의 지원이 적용되는 것도 아니다. 다만, 주택건설5개년계획 상에서 주거수준의 분포를 나타내거나 주택공급의 규모를 설정하는 데 근거지표로서 활용되고 있다.

법적 강제성이 없다 하더라도 5년마다 수립되는 주택건설5개년계획을 통해 최저거주수준 및 유도거주수준 미달가구 수를 추정하고, 미달가구 해소를 위한 목표를 세우고 있으며, 이에 근거하여 공공임대주택을 포함한 신규주택을 지속적으로 공급함으로써 최저거주수준 및 유도거주수준 미달가구의 규모를 점진적으로 줄여나가고 있다. 1998년 현재 일본 전체 가구 중 약 5%가 최저거주수준에, 약 46%가 유도거주수준에 미달하는 주택에 거주하고 있는 것으로 발표되었다²³⁾.

23) 国土交通省(2001)

제3장 최저주거기준과 정부의 주거지원 정책

1. 주거지원 프로그램의 종류와 내용

우리 사회에는 아직 최저주거기준 미달가구를 주요한 대상으로 하는 정책적 프로그램이 없다. 다만, 각각 지난 2004년과 2005년에 도입된 기존주택 매입임대주택과 기존주택 전세임대주택의 경우 입주 우선순위가 동일한 가구들의 경쟁이 발생하면 5개 조건²⁴⁾에 해당되는 가구에 대해 가산점을 부여하는데, 이 중 최저주거기준 미달 여부가 포함되어 있다. 그 내용은 최저주거기준 중 필수적인 설비의 전용수세식화장실과 전용입식부엌의 구비 여부에 관한 것이다²⁵⁾. 하지만, 이 정도로 이 프로그램이 최저주거기준 미달가구를 주요한 대상으로 한 것이라 보기는 힘들다.

이런 상황을 고려하면, 우리나라의 주거지원 프로그램에서 최저주거기준 미달가구를 주요한 대상으로 하는 것이 존재한다고 보기 힘들며, 다만 저소득층에 대한 주거복지 차원에서 시행하는 정책적 프로그램들이 일부 존재하는 정도이다. 그런 상황은 최저주거기준 미달가구의 문제를 해소하는 데에 있어서도 간접적 효과를 거둘 수 있을 뿐이다. 이 절에서는 비록 간접적이기는 하지만, 최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상에 일정 정도 기여할 것으로 여겨지거나, 또는 정부에서 최저주거기준 미달가구의 문제를 해소하기 위한 구도에 활용하고 있는 정책적 주거지원 프로그램들에 대해 살펴 볼 것이다.

정부에 의한 현행 주거지원 프로그램으로는 공공임대주택의 건설·공급과 주거비 보조 정책, 그리고 주택개량 지원을 들 수 있다. 이 중 공공임대주택과 주거비

24) 5개 조건: ①자활사업 프로그램에 참여한 총 기간(24개월 이상 5점), ②사업대상지역에서의 연속 거주기간(5년 이상 4점), ③부양가족 수(3인 이상 3점), ④청약저축 가입여부(24회 이상 납입시 4점), ⑤현 거주주의 최저주거기준 미달 여부(최대 4점)

25) 전용입식부엌과 전용수세식화장실을 모두 구비하지 못한 주택에 거주하는 자에게는 4점의 배점을 부여하고, 이 중 한 가지를 구비하지 못한 경우에는 3점을 부여한다.

보조는 주로 임차인들을 위한 정책으로, 전자는 공급측면의 지원이라 볼 수 있고 후자는 수요측면의 지원이라 볼 수 있다. 즉, 공공임대주택의 공급은 공급자를 지원함으로써 저소득층의 주거안정을 꾀하려는 것이고, 후자는 주거소요가 있는 저소득층에게 주거비 보조 등의 직접적 지원을 제공함으로써 이들의 주거안정을 꾀하려는 것이다. 주택개량 지원은 이와 달리, 자가 가구에 대해 용자 등을 제공함으로써 주거수준을 향상시키려는 지원정책이다.

1) 공공임대주택의 건설·공급

공공임대주택을 건설·공급하는 정책은 현재 우리 정부가 시행하는 주거지원 프로그램 중에서 가장 대표적인 것이다. 여기서 공공임대주택이란 민간에 의해 공급되거나 5년 후 분양되는 임대주택과는 다른 개념이다. 공공임대주택이란 공공이 국민의 주거안정을 위해 국가재정이나 국민주택기금을 투입하여 공급한 임대기간 10년 이상의 주택을 의미한다. 우리나라의 경우 이러한 공공임대주택의 대표적인 종류로는 영구임대주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택을 들 수 있다.

이 중 영구임대주택은 주로 생계보호를 받는 저소득층을 대상으로 한 것으로, 노태우 정부 시절 주택 200만호 건설 계획 속에서 25만호 공급이 예정되었으나 19만호를 건설한 채 1993년 이후 공급이 중단되었다. 50년 공공임대주택은 주로 재개발 및 주거환경개선사업지구 내 세입자들의 입주용으로 건설되는 공공임대주택이다. 하지만, 국민임대주택 100만호 건설 계획 이후 주거환경개선사업지구에 건설되는 공공임대주택은 국민임대주택으로 편입되었다. 국민임대주택은 국민의 정부 시절부터 건설되던 공공임대주택으로 그 공급실적이 미미하였으나, 참여정부에 와서 국민임대주택 100만호 건설계획을 통해 공급이 확대되고 있다.

<표 III-1> 공공임대주택의 유형별 현황

유형	특성	임대기간	재고현황 ¹⁾
영구임대	- 공급시기: '89년-'93년 - 입주대상: 생활보호대상자(수급자), 의료부조자, 보훈대상자 - 건설지원: 건설비의 85%(국가재정) - 주택규모: 전용면적 23.1~39.6㎡	영구	190,077호
50년 공공임대 (재개발 임대 포함)	- 공급시기: '92년-현재 - 입주대상: 무주택청약저축가입자, 특별공급(보훈대상자, 일 본군 위안부, 철거민, 장애인) - 건설지원: 재정지원 50%, 국민주택기금 20% - 주택규모: 전용면적 40㎡이하	50년	92,850호
국민임대	- 공급시기: '98년-현재 - 입주대상: -유형I(14-15평): 무주택 세대주, 전년도 도시근로자가구의 월 평균소득 50% 이하 -유형II(16-18평): 무주택세대주, 전년도 도시근로자가구의 월 평균소득 70% 이하 -유형III(18-20평): 무주택세대주, 전년도 도시근로자가구의 월평균소득 100% 이하 -다가구매입임대 및 전세임대: 영구임대주택에 거주하지 아니한 자활의지를 가진 무주택세대주, 국민기초생활보장법 상의 수급권자, 보호대상 모.부자가정 및 장애인 - 건설지원: 재정지원(I 유형 40%, II유형 20%, III유형 10%), 국민주택기금 40%	30년	281,996호

주: 1. 2004년 말 기준으로, 영구임대주택과 50년 공공임대주택은 재고 주택수이고 국민임대주택은 사업승인 기준임

자료: 홍인옥(2006), 한국도시연구소(2006.3) 재인용

2004년 말 현재 우리나라의 공공임대주택 규모는 재고 주택수 기준으로 약 33만 호로 전세 주택 재고의 2.5%에 불과하다. 하지만, 참여정부 들어 국민임대주택 100만호 건설을 계획을 현재 추진 중에 있고, 주택종합계획 기간(2003년~2012년) 10년 장기임대주택 공급 등을 포함해 이 계획이 완료되는 2012년까지 전체 주택재고의 공공임대주택 비율을 12%까지 확충하겠다는 계획을 수립하였다²⁶⁾.

이러한 참여정부의 공공임대주택 공급계획에는 이전과는 다른 다양한 형태의 공급계획이 포함되어 있다. 기존의 택지개발지구 내에 다량의 공공임대주택을 건설

26) 정부·민간 합동작업단(2006.8), 125쪽

하는 것 이외에, 기존 도시지역에서 다가구주택 등 기존주택을 매입 또는 전세로 임대하여 공공임대주택으로 활용하고자 하는 계획이 바로 그것이다. 기존주택 매입임대주택과 기존주택 전세임대주택이 기존의 공공임대주택과 차별적인 것은 그 임대료 수준이 영구임대주택을 제외한 여타 공공임대주택에 비해 대폭 낮은 수준으로 저렴하게 공급된다는 것이다.

<표 III-2> 기존주택 매입 및 전세임대주택 현황

구 분	기존주택 매입임대주택	기존주택 전세임대주택
공급물량	☐ '04년 500호 시범사업 ☐ '05년 매년 4,500호 건설계획 발표 ☐ '06년 6,000호 공급 계획 및 매년 6,500호 공급계획 발표 ☐ 2012년까지 5만호 공급 계획	☐ '05년 500호 시범사업 및 매년 1천호 공급계획 발표 ☐ '06년 5,500호 공급 계획 및 매년 5,800호 공급계획 발표 ☐ 2012년까지 4만호 공급 계획
임대료 수준	☐ 시중 전세가의 30% 수준 ☐ 보증금 350만원 ☐ 월 임대료 8~10만원 ☐ 관리비 없음	☐ 지원금액: 수도권 광역시 5천 만원, 기타 지역 4천 만원 ☐ 보증금 250만원 ☐ 월 임대료 12만원 ☐ 관리비 없음
대상자격	☐ 일반가구: 기초생활수급자, 차상위계층, 모.부자가정, 장애인 ☐ 그룹홈: 저소득 장애인, 아동보호시설 퇴거자, 갱생보호자 등	좌동 + 부도임대주택 퇴거자 등
임대기간	2년 단위로 최초 계약 후 2회에 걸쳐 재계약 가능, 총 6년 거주 가능	좌동

이에 따라 입주대상자에 있어 영구임대주택 대상자 중 입주하지 못한 가구들이 일차적으로 혜택을 받을 것이므로, 부족한 영구임대주택의 소요를 어느 정도 충당하는 효과를 거둘 것이다. 또한 기존 공공임대주택 입주대상에서 제외된 사각계층으로까지 입주대상자를 확대하였다는 점에서도 의의가 있다. 즉, 일반 개별 가구 이외의 노인이나 장애인 등을 그룹홈으로 입주할 수 있도록 하였으며, 그밖에 자활노숙인, 장애인 등의 사회취약계층도 입주대상자에 포함시켰다.

기존주택 매입임대주택의 경우 지난 2004년 최초로 서울지역에서 503가구를 시범적으로 공급하였으며, 2005년부터 매년 4,500호씩 공급하기로 하였다가 다시

2006년에 매년 6,500호씩 공급하여 2012년까지 총 5만호 공급계획을 가지고 있다. 기존주택 전세임대주택의 경우 2005년 500호 시범사업 실시 후 2006년부터 매년 5,800호를 공급하여 2012년까지 4만호 공급 계획을 가지고 있다²⁷⁾.

2) 주거비 보조

현행 우리나라에서 채택하고 있는 주거비 보조 정책으로는 「국민기초생활보장법」상 수급자에게 제공되는 최저주거비 보조와 영세민 전세자금 대출 지원, 근로자·서민 전세자금 대출 지원, 소년소녀가장 전세자금 지원을 들 수 있다. 이 중 영세민 전세자금 대출과 근로자·서민 전세자금 대출은 기본적으로 국민주택기금에서 저리로 용자를 제공해 주는 것으로, 다시 회수를 전제로 한다는 점에서 당장의 주거수준 향상에는 기여할 수 있겠으나 근본적인 주거수준 향상에 기여하는 바가 크지 않을 수 있다. 즉, 대출에 대한 상환이 어려운 가구 또는 신용상태가 불량한 가구의 경우에는 주거수준의 정도와 관계없이 이 제도를 이용하기 힘들다는 점에서 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 저소득층의 이용에 한계가 있다는 것이다.

(1) 최저주거비 보조

현행 최저주거비 보조를 제공받는 대상자는 「국민기초생활보장법」상 수급자들로 한정되어 있다. 수급자 인정은 소득인정액²⁸⁾이 최저생계비 이하이고 부양의무자가 없거나 있더라도 부양능력이 없는 등의 이유로 부양받을 수 없는 자인 경우에 이루어진다. 이들 수급자에게는 매년 최저생계비에서 소득인정액을 제외한 만큼의 생계급여가 제공되는데, 생계급여와 더불어 주거급여도 현금으로 제공된다. 생계급여에 포함된 주거비는 생계급여와 함께 보충급여의 원리에 따라 현금급여로 제공되는데, 현금급여 기준인 최저생계비에서 개별가구의 소득인정액을 뺀 액수만큼 책정되어 제공된다. 최저생계비는 전년도 최저생계비에 물가상승률만을 반영하

27) 2005년 시범사업은 서울과 수도권 지역 중 지방자치단체가 희망하는 지역에 한해 실시되었다.

28) 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

여 추정하고 있으며, 중소도시에 거주하는 표준가구(젊은 가장, 가구원 모두 건강, 중고생 없음, 노인 없음, 장애인 없음)의 최저생계비를 전국적으로 단일하게 적용하고 있다. 따라서 가구 구성에 따른 특성이나 지역적 특성이 반영되지 않는다.

<표 III-3> 가구원수 별 최저생계비 규모

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2006(원/월)	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2005(원/월)	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800

* 7인이상 가구의 경우, 1인 증가시마다 189,140원씩 증가(7인 가구 1,731,522원)
자료: 보건복지부(2006)

수급자에게 제공하는 최저주거비 보조는 생계급여에 포함된 주거비와 생계급여와 분리된 주거급여로 이원화되어 있다. 생계급여와 별도로 지급하는 주거급여는 2006년 기준 가구원수에 따라 33,000원에서부터 55,000원 범위에서 현금으로 지급된다. 당초 주거급여 설계에서는 임차 가구의 경우 임대료 지원 대신 전세자금을 대여 받을 수도 있었다. 그러나 이는 실제 운영되지 않고 있으며, 대신 수급자이면서 대출조건이 되는 경우에 저소득영세민 전세자금 대출을 동시에 지원받을 수 있다.

<표 III-4> 2006년도 최저주거비 현황

(단위: 원/월)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
생계급여에 포함된 주거비	40,913	90,837	124,067	164,808	184,111	217,532
주거급여	33,000		42,000		55,000	
계 (최저주거비)	73,913	123,837	166,067	206,808	239,111	272,532

* 최저주거비 : 가구별 최저생계비의 17.7%
자료: 보건복지부(2006)

주거급여의 지급방법은 임차 가구의 경우 100% 현금지급을 원칙으로 하며, 자가 가구나 무료거주 가구의 경우에는 주거급여의 70%에 대해서 현금으로 급여를 지급하고 나머지 30%에 대해서 현물로 지급한다.

(2) 전세자금 대출

수급자에게 최저주거비를 보조하는 것 이외의 주거비 보조 정책으로는 전세자금 대출, 즉 저소득영세민 전세자금 대출과 근로자·서민 전세자금 대출, 그리고 소년소녀가장 등에 대한 전세주택 지원이 있다. 저소득영세민 전세자금 대출제도는 저소득 주민들의 전세자금을 국민주택기금을 이용하여 대출해 주는 제도로, 서울 지역의 경우 최고 5,000~6,000만원까지 연리 2%, 2년 상환 조건으로 대출을 해준다. 근로자·서민 전세자금 대출 제도는 연간소득 3,000만원 미만의 가구에 대해 최고 6,000~8,000만원까지 대출해 주는 제도로, 연리 4.5%에 2년 상환 조건으로 대출을 해준다. 소년소녀가장 등에 대한 전세주택 지원은 소년소녀가장과 교통사고 유자녀 등에게 무이자로 최고 4,000만원까지 전세자금을 지원해 주는 제도이다.

<표 III-5> 저소득층을 위한 전세자금 대출 제도

	저소득영세민 전세자금 대출	근로자·서민 전세자금 대출	소년소녀가장 전세주택 지원
대출 신청 자격	만 20세 이상 무주택 세대주(단 독세대주 제외) 또는 세대주로 인정되는 자로서 아래 요건을 모 두 구비한 자 - 임대차계약 체결하고 보증금의 10% 이상 지불한 자 - 지자체장의 추천을 받고 보증 금이 아래 지역별 전세금액 인 경우 □□서울시 5,000만원 □□광역시 및 수도권 과밀억제권 역 4,000만원 □□기타지역 3,000만원(주민등록 상 자녀수가 3인 이상의 경우 각각 1,000만원씩 상향)	만 20세 이상 부양가족 있 는 세대주 또는 세대주로 인정되는 자로서 아래 요건 을 모두 구비한 근로자 또 는 서민 - 연간소득 3,000만원 이하 이고 무주택자 - 임대차계약 체결하고 보 증금의 10% 이상 지불한 자	18세 미만 무주택이고, 가구 당 월평균 소득이 전년도 도 시근로자 가구당 월평균 소 득 이하인 가정으로, 아래 요 건을 구비한 가구 - 소년소녀가장/대리양육가 정이나 친인척 위탁가정 - 교통사고 유자녀 가정(고등 학교에 재학 중인 자녀는 20세 이하인 자를 포함)
대상 주택	임차 전용면적 85㎡ 이하	임차 전용면적 85㎡ 이하(오피스텔 불가)	-
대출 금액	지역별 호당 대출한도 범위 내 에서 전세보증금의 70%까지 - 서울시 3,500만원(임대인 확약 서로 대출시 3,000만원) - 광역시 및 수도권 과밀억제권 역 2,800만원 - 기타 지역 2,100만원 * 자녀 3인 이상인 경우, 각각 700만원씩 상향조정. 단, 서울 에서 임대인 확약서로 대출받 는 경우에는 위와 동일	호당 대출한도 범위 내에서 전세보증금의 70%까지 - 주택신용보증서를 담보로 제공할 경우 최고 6,000 만원(자녀 3인 이상 경우 최고 8,000만원) - 연대보증인 입보하는 경 우 최고 5,000만원 - 임대인의 '임차보증금 반 환확약서' 제출하는 경 우 최고 3,000만원	- 일반주택의 경우 □□수도권 최고 4,000만원 □□기타 지역 최고 3,000만원 - 공공임대주택의 경우 임대 보증금 및 임대기간 중 월 임대료 전환금액 - 전세보증금이 대출한도 이 하인 경우에는 전세보증 금 대출 - 공공임대주택은 일반주택 의 대출 한도 내
대출 금리	연 2.0%(임대인 확약서로 대출받는 경우는 연 3.0%)	연4.5%(임대인 확약서로 대출받는 경우는 연 5.5%)	무이자
상환 기간	2년 이내 일시 상환(전세 재계약시 2회 연장 가능)	2년 이내 일시 상환(2회 연장 가능)	만 20세까지. 만료시 저소득영세민 전세자금 대출 알선
신청 기관	시·군·구 또는 읍·면·동 사무소	해당은행	대한주택공사 주관. 신청은, - 소년소녀가장: 시군구청 - 교통사고 유자녀: 교통안전 공단

이 세 가지 제도 중 저소득영세민 전세자금 대출제도와 근로자·서민 전세자금 대출제도는 그 대상에 있어 그리 차별적이지 않다. 다만, 그 신청절차에 있어 저소득영세민 전세자금 대출은 시군구 또는 읍면동 사무소에서 복지적 필요성을 심사하여 그 자격 여부를 일차적으로 판단하므로, 대상 적격 여부의 판단에 있어 복지적 고려가 강한 편이라고 볼 수 있다.

이러한 전세자금 융자제도는 우리나라의 독특한 임차유형인 전세보증금의 일정 부분을 융자를 통해 지원하는 제도로, 국민주택기금을 이용하여 운용하고 있다. 이 세 제도의 지원실적은 저소득영세민 전세자금 대출제도의 경우 2005년 기준으로 19,264호에 대해 3,985억원을 지출하였다. 근로자·서민 전세자금 대출실적은 2005년 기준으로 64,300호에 대해 1조1천2백5십7억원을 지출하였다. 소년소녀가장 등에 대한 전세주택 지원은 2005년 기준으로 1,504호에 대해 328억원을 지원하였다.

<표 III-6> 국민주택기금의 전세자금 융자실적

(단위: 호, 억원)

구분	저소득영세민 전세자금		근로자·서민 전세자금		소년소녀가장 지원	
	융자 가구수	총융자액	융자가가구수	총융자액	지원가구수	총융자액
2003	28,603	4,854	50,655	9,647	-	-
2004	12,343	2,002	36,827	6,646	9	-
2005	19,264	3,985	64,322	11,257	1,504	328
2006	30,000	6,000	50,000	10,000	1,000	350

자료: 장영희(2006), 10쪽 수정 재인용. 2005년 실적은 건설교통부 및 대한주택공사 내부자료, 2006년 실적은 국민주택기금 운용계획 인용

한편, 중앙정부의 이러한 지원과는 별도로 서울시 차원에서는 2002년부터 차상위계층을 대상으로 월세보조를 실시하고 있다. 지원대상이나 지원금액의 규모가 적기는 하지만, 지방자치단체 차원에서 중앙정부의 정책에서 소외된 이들을 발굴하여 지원하는 프로그램이라는 점에서 시사하는 바가 크다.

<표 III-7> 서울시의 월세보조 현황

구 분	계	2002	2003	2004	2005
세대수(세대)	5,713	963	1,040	1,530	2,180
금액(백만원)	1,966	339	453	679	495

자료: 장영희(2006), 18쪽

3) 노후불량주택 개량지원

노후불량주택 개량지원 프로그램은 농어촌 주택개량사업과 주거환경개선사업에 대한 지원, 그리고 수급자 중 자가 가구에게 제공되는 현물급여가 있다²⁹⁾.

(1) 농어촌 주택개량사업

농어촌 주택개량사업은 농어촌지역³⁰⁾에 거주하는 주택소유자 중 주택개량을 원하는 주민들을 대상으로 융자금을 지원하는 제도로, 지원자나 지원주택에 대한 별도의 기준은 없다. 지원규모는 현재 주택 당 4,000만원까지 연리 3.4%로 지원하고 있는데, 상환조건은 5년 거치 15년 상환으로 하고 있다. 지원실적은 1976년 이후 2005년까지 386,203동(棟)의 농어촌 주택에 4,158,029백만원을 지원하였고, 지난 2005년의 경우 6,000동에 180,000백만원을 지원하였다. 농어촌 주택개량사업은 법적으로 「농어촌주택개량촉진법」³¹⁾에 근거하고 있으며, 행정자치부에서 담당하고 있다.

그런데 농어촌 주택개량사업은 농어촌 주거환경개선사업의 일환으로 추진되고 있다. 1970년대부터 시행되고 있는 농어촌 주거환경개선사업은 노후·불량한 농어촌주택을 개량하고 농어촌지역의 주거환경 개선을 목적으로 하고 있는데, 여기에

29) 이외에도 보건복지부에서 시행하는 저소득 재가 장애인의 편의를 위한 주택 개보수 사업이 시행되고 있다. 2006년 계획으로는 가구당 400만원씩 1000가구에 지원키로 하였는데, 이 지원은 생활이 어려운 농촌 저소득 장애인 가구를 대상으로 한다.

30) 수도권정비계획법에서 규정한 수도권지역, 환경정책기본법에서 규정한 특별대책지역을 제외한 농어촌지역이 해당된다.

31) 이 법은 1995년에 제정되었으나, 실제 사업은 법이 제정되기 훨씬 전인 1970년대부터 추진되고 있었다.

는 농어촌 주택개량사업 이외에도 농촌 마을정비사업과 빈집 정비사업 등이 있다³²⁾.

(2) 주거환경개선사업 중 주택자금 지원 프로그램

다음으로는 주거환경개선사업지구 내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합을 대상으로 주택의 건축 및 개량을 지원하는 주거환경개선사업 주택자금 지원 프로그램이 있다. 당초 이 프로그램은 주거지정비사업의 하나인 주거환경개선사업지구로 지정된 지역 내 입지한 주택만을 대상으로 하였으나, 2004년부터 불량주택 개선 프로그램³³⁾이 폐지되면서 주거환경개선사업지구 이외 지역에 입지한 주택도 지원대상에 포함된다.

단독주택, 다가구·다세대주택, 아파트·연립주택 중 전용면적 85㎡ 이하가 지원 대상 주택의 기준이 된다. 지원내용은 단독주택의 경우 호당 4,000만원, 다세대주택은 호당 2,000만원, 그리고 다가구 거주 단독주택은 가구당 1,500만원을 지원하고 있는데, 개·보수의 경우에는 용자한도액의 1/2만을 적용하고 있다. 용자기간은 1년 거치 19년 원리금 균등 분할 상환조건으로 하고 있다. 단, 다가구 거주 단독주택은 1년 이내에 일시상환 하도록 하고 있다. 지원실적은 2003년의 경우 총 398억 원이었는데, 이는 당초 계획인 995억원의 40% 수준으로 실적이 많지 않음을 알 수 있다³⁴⁾.

32) 농어촌 마을정비사업의 경우 1976년 이후 2005년까지 6,675개(4,158,029백만원) 마을을 정비하였으며, 빈집 정비사업을 통해서는 59,128동(21,245백만원)의 빈집이 철거·정비되었다.

33) 이 프로그램은 주거환경개선사업지구 이외의 지역에 입지한 노후불량주택 중 준공 후 20년 이상 경과한 노후주택을 증축, 개축, 대수선을 지원하였다. 지원대상 주택기준은 단독주택의 경우 세대당 주거전용면적 100㎡이하인 주택이며, 다세대·다가구주택의 경우 세대당 주거전용면적 60㎡이하인 주택이며, 지원내용은 호당 2000만원 이내 용자하고, 1년 거치 19년 원리금 균등 분할 상환 조건이었다. 2003년의 지원실적은 4억원에 불과하였고, 총 지원실적(2001년~2003년)도 26억원으로 극히 부진하였다. 결국 2004년 1월 폐지되고, 주거환경개선사업 주택자금 지원 프로그램에 통합되었다.

34) 건설교통부(2004a)

(3) 현물주거급여

현물주거급여는 신청가구를 대상으로 일률적으로 자금을 지원하는 앞의 두 가지 개량지원 제도와는 성격이 다른 주택개량 지원 프로그램이다. 우선 지급대상과 관련하여, 현물주거급여는 「국민기초생활보장법」상 지급되는 주거급여의 하나이기 때문에 수급자로 대상자가 정해져 있다. 그리고 주택에 대한 유지·수선 서비스를 직접 제공하기 때문에 융자금을 지원하는 다른 프로그램과는 구분된다.

국민기초생활보장법에서는 수급자가 보다 나은 주거환경에서 생활할 수 있도록 주거급여를 분리·신설하였는데, 목적에 따라 크게 임차료 지원, 전·월세 보증금 대여, 주거안정 지원, 그리고 유지수선에 대한 지원으로 구분된다. 현물주거급여는 자가 소유 수급자를 대상으로 지급되는 유지수선에 대한 지원으로, 2002년 도입된 이후 2003년 말까지 62,225세대의 수급가구에 대해 유지·수선 서비스가 현물주거급여로 지급되었고, 이것은 372억원에 해당하는 규모이다.

현물주거급여의 지원대상은 수급자 중 자가 소유 가구의 주택이고 주택상태 및 해당가구의 수급의사에 따라 1년 단위로 대상주택을 선정하고 있으며, 지원규모는 주거급여의 30%에 해당하는 금액의 3년간 적립금을 기준으로 하고 있다³⁵⁾. 현재 현물주거급여에 의한 유지·수선서비스는 집수리사업단에서 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다.

2. 현행 주거지원 프로그램의 효과

1) 공공임대주택

(1) 긍정적 효과

공공임대주택이 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 어느 정도 향상시켰는가를 효과를 분석하기 위해서는 크게 두 가지 지표를 사용할 수 있겠다. 첫째는 공

35) 이것은 가구원수에 따라 차이가 있으며, 또한 실제 공사는 가구원수를 기준으로 정해져 있는 공사 상한액을 근거로 하고 있다.

공공임대주택의 주거비 경감 효과를 살펴보는 것이고, 또 다른 한 가지는 공공임대주택 거주민을 대상으로 이전 주거와 비교하여 주거수준 향상 효과를 살펴보는 것이다.

① 주거비 지출에 미치는 효과

주거비 경감 효과는 실상 직접적인 주거수준 효과를 측정하는 기준이라 볼 수는 없고, 다만 간접적인 측정기준에 불과하다고 볼 수 있다. 공공임대주택의 경우 최저주거기준이 정하고 있는 물리적 기준에 있어 '가구원수별 최소주거면적과 용도별 방의 개수'를 제외하고는 일정 정도 양호한 주거의 질이 확보되어 있다. 따라서 최저주거기준 이하에 거주하면서 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 저소득계층에게 공공임대주택이 자신들의 소득으로 지불가능한 주거비 수준으로 공급된다면, 공공임대주택을 통해 일정한 주거수준 향상 효과가 있다고 볼 수 있다.

이 지표를 통해 최저주거기준 미달가구의 주거수준 효과를 살펴보기 위해서는 최소한 공공임대주택의 주거비가 절대적으로 과도한 주거비 지출을 요구하지 않은지, 일반 저소득층의 주거비 지출과 비교하여 높지 않은지를 비교해 볼 수 있겠다. 먼저, 공공임대주택의 임대료가 시장임대료와 비교하여 어느 정도인지를 살펴보았다. 건설교통부의 자료에 의하면, 경기도 지역의 경우 영구임대주택과 국민임대주택, 그리고 50년 공공임대주택의 임대료는 시장 임대료에 비해 각각 22.8%, 49.9%, 50.4% 수준이다³⁶⁾. 이는 공공임대주택의 임대료 수준이 민간임대시장에서 비슷한 수준의 임대주택을 임차하는 것에 비해 임대료가 50% 이상 저렴하다는 사실을 잘 보여준다. 서울시에 대한 조사에서도 동일한 결과가 나타난다.

36) 건설교통부(2004.12), 45쪽

<표 III-8> 공공임대주택 유형별 임대료 수준: 서울시 사례

구 분	영구임대	50년 임대	국민임대	기존주택 매입임대
보증금(만원)	250~310	490~1,550	1,000~1,200	250~340
월 임대료(만원)	5~6	5.8~23	13~14	8~9
시장임대료 대비 비율	22.8%	50.4%	49.9%	31.4%

자료: 장영희(2006), 7쪽 발췌 인용

주: 기존주택 매입임대주택의 보증금과 월 임대료 수준이 앞의 <표 III-2>와 차이가 나는 것은 기준 시기 상의 차이에 근거한 것임. 이 자료는 2005년 기준이고, <표 III-2>는 2006년을 기준으로 한 것임

이는 자신의 경제적 능력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 이들에게 공공임대주택이 최저주거기준에서 정한 기준 중 최소한 ‘필수적인 설비의 기준’과 ‘구조·성능·환경 기준’에 있어서는 주거수준 향상의 계기가 될 수 있음을 보여주는 것이라 볼 수 있다.

두 번째로, RIR(Rent to Income Ratio, 월 소득 대비 월 임대료 비율)을 통해 공공임대주택의 주거비가 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 이들의 경제적 형편에 적절한 지를 살펴보았다. 주거비의 적절성(affordable)은 사회권규약에서도 주거권의 중요한 요소로 규정한 내용이다. 즉, 아무리 훌륭하고 저렴한 주거를 공급한다 하여도, 그것이 입주자의 경제적 형편에 적절한 것이 아니면 주거권을 보장하지 못한다는 것이다. 따라서 공공임대주택에 입주한 이들의 RIR 수준을 살펴보는 것은 이들 임대주택들이 최저주거기준에 미달하는 저소득 가구들에게 접근 가능한 것인지를 판단하는 데에 적절할 것이다.

국토연구원에서 경기도 지역을 대상으로 영구임대주택과 50년 공공임대주택, 그리고 국민임대주택 입주자들의 RIR을 조사한 바에 따르면, 각각의 RIR은 13.9%, 14.8%, 21.2%로 나타났다³⁷⁾. 이는 절대적인 기준에 있어서도 과도한 주거비 지출이라 볼 수 없다. 국토연구원에 의하면 과도한 주거비 지출의 기준을 소득대비 20%~30% 정도로 규정하고 있다³⁸⁾. 이는 공공임대주택 입주민이 공공임대주택 입

37) 건설교통부(2004.12), 44쪽 재인용

38) 김혜승(2001), 건설교통부(2004.12) 등 참조. 하지만, 주거비 지출의 용도가 단지 임대료만이 아니라 관리비 등도 포함된다는 점을 고려하면, 월 소득 대비 주거비 지

주를 대가로 과도한 주거비 지출을 하지 않는 것으로 볼 수 있는 근거가 된다. 또한 이 수치는 일반 저소득층 전체의 RIR과 비교해서도 높은 수준이 아니다. 국토연구원³⁹⁾에서 지난 2005년 전국 11,000가구에 대해 조사한 결과에 의하면, 저소득층이라 할 수 있는 소득 10분위 중 1~3분위의 저소득층 평균 RIR은 33%로 나타났다³⁹⁾.

이러한 결과는 공공임대주택이 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 최저주거기준 이하의 저소득층에게 주거수준 향상의 효과를 일정 정도 거두고 있음을 보여주는 것이다.

② 주거수준에 직접적으로 미치는 효과

최저주거기준을 근거로 공공임대주택 입주민들이 그 이전과 비교하여 주거수준의 향상을 경험했는지 살펴보는 것은 공공임대주택이 주거수준의 향상에 기여했는지를 직접적으로 알아볼 수 있는 근거가 될 것이다. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이, 공공임대주택이 시장대비 임대료보다 저렴할 뿐만 아니라, 입주자의 월 소득 대비 임대료 지출 정도에 있어서도 적절한 수준을 보였다는 점을 감안하면 더욱 그렇다. 국토연구원이 경기도 지역을 대상으로 조사한 바에 따르면, 전반적으로 주거면적 및 사용방수에 있어서는 공공임대주택 입주 전에 비해 주거수준이 나아지지 않은 것으로 나타났다.

출 비율은 RIR보다 높아질 것이다.
39) 건설교통부(2005), 55쪽 발췌 인용

<표 III-9> 공공임대 입주가구의 이전 주거지 대비 주거면적 및 사용방수 변화

구분		공공임대주택			
		영구임대	국민임대	공공임대 (50년)	소계
주거면적 (평)	전 주택	13.06	17.88	20.20	17.91
	현 주택	12.81	17.70	18.70	17.14
	증감율(%)	-1.9	-1.0	-7.4	-5.0
사용방수	전 주택	1.7	2.6	2.8	2.5
	현 주택	2.3	2.5	2.0	2.3

자료: 건설교통부(2004.12), 47쪽 발췌 인용

주거면적은 공공임대주택 이전 주거에 비해 모든 공공임대주택 유형에서 감소되었고, 사용 방수에 있어서도 영구임대주택을 제외한 모든 공공임대주택 유형에서 감소한 것으로 조사되었다. 이러한 조사결과를 앞의 주거비 절감 효과와 연동해 보면, 공공임대주택으로의 입주는 주로 주거비의 절감 효과가 큰 원인으로 작용한다고 볼 수 있으며, 주거수준의 경우 주거면적 및 사용방수보다는 주로 현대화된 주거시설 및 설비 등의 조건이 향상된 것으로 볼 수 있겠다.

(2) 한계와 문제점

■ 최저소득계층의 부담능력 부족

현재 공공임대주택은 재개발사업 등을 통해 공급되는 일부 50년 공공임대주택과 2012년까지 각각 총 5만호와 4만호 공급예정인 기존주택 매입 및 전세임대주택을 제외하고는 아파트형 국민임대주택 중심으로 건설·공급되고 있다. 그리고 국민임대주택 100만호 계획이 예정대로 진행된다면, 2012년까지 우리 사회의 전체 공공임대주택 재고는 15%가량까지 상승할 것이다. 이 정도면 양적으로 적은 수치는 아니라고 평가되어진다. 하지만 문제는 그 공공임대주택에 실제 입주할 수 있는 계층에 있다. 50년 공공임대주택과 국민임대주택의 경우, 기존주택 매입 및 전세임대주택을 제외하고는, 그 주거비 수준이 소득분위를 10분위로 나누었을 때의 1~2분위 심지어는 3분위에게조차 지나치게 높은 수준이기 때문이다.

공공임대주택의 경우 경기도 지역을 기준으로 임대료 수준을 살펴보면, 영구임대주택이 10.1만원, 국민임대주택이 26.4만원, 50년 공공임대주택이 26.3만원이다⁴⁰⁾. 여기에 관리비를 약 10만원 정도로 추정⁴¹⁾하여 임대료에 더하고 이를 2005년 1/4분기를 기준으로 소득 10분위 중 2분위 계층의 소득 상한액과 비교해 보면, 영구임대주택의 경우 월 소득 상한액 대비 주거비 비율이 약 18.5%, 국민임대주택 약 33.5%, 50년 공공임대주택 약 33.4% 정도로 나온다⁴²⁾. 이는 소득 2분위의 상한액을 기준으로 한 것이므로, 대부분의 소득 1~2분위 계층에 있어서는 영구임대주택과 이와 유사한 임대료 수준으로 공급되는 매입 및 전세임대주택을 제외하고는 입주할 수 없는 형편이다. 게다가 영구임대주택은 이미 건설이 중단된 상태이기 때문에, 이들 저소득층이 자신의 소득에 비해 적절한 주거비를 지출하며 입주가능한 공공임대주택은 2012년까지 약 10만호 정도 공급되는 기존주택 매입 및 전세임대주택을 제외하고는 없다 하겠다.

이는 공공임대주택이 최저주거기준 미달가구 중 최저소득층에 대해서는 주거수준을 향상시키는 효과를 발휘할 수 없거나 그 혜택을 받을 수 있는 대상자가 소규모에 비해 턱없이 적다는 것을 의미한다. 하지만, 국토연구원에서 2005년에 조사한 바에 따르면, 최저주거기준 미달가구는 가장 소득수준이 낮은 소득 제1분위~제3분위에 가장 많이 분포하고 있다. 이를 고려하면, 현행 공공임대주택 정책 그 자체만으로는 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 향상시키는 데에 실제로 크게 기여한다고 보기 어렵다.

■ 접근성의 문제

현재 정부의 공공임대주택 공급계획은 주로 택지개발사업지구 내에 국민임대주택을 신규로 건설하려는 계획에 근거하고 있다. 그런데, 이러한 계획의 가장 큰 장

40) 건설교통부(2004.12), 44쪽. 임대료는 보증금을 월 임대료로 환산한 금액임.

41) 겨울철의 경우에는 난방비가 추가되므로, 관리비의 수준이 20만원을 초과하는 경우도 많다. 그럴 경우 월 소득 대비 주거비 지출비율은 더 높아질 것이다.

42) 2005년 1/4분기 분위별 가구소득 상한액은 ▲1분위 42만7684원 ▲2분위 108만759원 ▲3분위 154만7649원 ▲4분위 194만780원 ▲5분위 231만742원 ▲6분위 271만7895원 ▲7분위 317만5213원 ▲8분위 376만8374원 ▲9분위 464만149원 ▲10분위 776만3731원

애요인은 재정부담의 문제와 더불어 택지를 확보하는 것이다. 따라서 택지는 주로 그린벨트 해제지역 또는 신도시 개발을 통해 공급할 계획으로 되어 있다⁴³⁾. 이러한 택지공급 방식은 그 입지가 주로 도시 외곽에 위치한다는 특징을 갖는다. 하지만, 저소득층의 경우 직업의 불안정성 등으로 인해 열악한 주거환경을 감수하면서도 도심에 집중해 있는 편이다. 이는 공공임대주택이 자력으로 주거수준을 최저주거기준 이상으로 향상시키기 힘든 저소득계층의 접근성이 떨어지는 곳에 주로 건설·공급된다는 것을 의미한다.

그나마 기존주택 매입 및 전세임대주택의 경우 저소득층이 많이 거주하는 도심 내의 주택을 매입 또는 임차하여 공급하기 때문에 접근성에 문제가 제기되지 않을 수 있겠으나, 앞에서 언급했듯이 공급규모가 2012년까지 약 10만호 공급계획을 다 충족한다 하더라도 소요계층에 비해 부족한 실정이다.

■ 최저주거기준을 고려하지 않은 건설 및 공급

비록 공공임대주택이 '필수적인 설비 기준'이나 '구조·성능·환경 기준'에 있어서는 최저주거기준을 만족하는 주거수준을 갖추고 있다고 하나, '용도별 방의 개수 및 면적 기준'에 있어서 입주대상자의 가구원수 등 가구의 특성을 고려하지 않은 것은 문제라 지적할 수 있겠다. 즉, 현행 공공임대주택은 용도별 방의 개수나 면적에 있어 다양성을 갖지 못한 채 건설·공급되고 있으며, 그나마도 넓은 평수의 공공임대주택은 입주대상가구의 경제적 규모와 상관없이 임대료 수준이 높아지는 문제가 있다. 따라서 가구원수가 많은 가구라 하더라도 주거비 지출을 늘릴 수 없는 경제적 취약계층은 최저주거기준에 미달하는 공공임대주택에 입주할 수밖에 없는 문제가 발생한다. 이는 공공임대주택의 건설과 공급이 입주대상가구의 최저주거기준 충족에 대한 배려가 없는 채 이루어지기 때문에 발생하는 문제이다.

실제 한국도시연구소가 지난 2005년 전국 영구임대주택 재고의 2%인 3,800가구를 대상으로 조사한 바에 따르면, 전국적으로 34.6%의 가구가 최저주거기준에 미

43) 이러한 택지공급 방식은 저소득층의 접근성에서 뿐만이 아니라, 저소득층이 주로 거주하게 될 사회적 외부효과 때문에 지방자치단체에서 매우 소극적이라는 점도 문제이다. 이 때문에 공공임대주택 건설을 위한 택지수급 계획이 불투명하다는 우려가 나오고 있다.

달하는 것으로 드러났다. 이 중 방의 개수에 미달하는 가구가 20.8%, 면적기준에 미달하는 가구가 32.7%, 면적기준과 방수기준에 모두 미달하는 가구가 18.6%인 것으로 조사되었다.⁴⁴⁾ 이는 2005년 국토연구원의 조사를 통해 추정한 방수 및 면적미달가구 비율인 9.8%와 4.0%에 비해 훨씬 높은 수치임을 잘 알 수 있다⁴⁵⁾. 따라서 공공임대주택 거주자 중에서 '가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수' 기준에 미달하는 가구가 상당히 많음을 알 수 있다.

<표 III-10> 영구임대주택 최저주거기준 미달가구 비율

(단위: %)

구분	방수기준 미달	면적기준 미달	중복 미달	합계
전체 (n=3,800)	20.8	32.7	18.9	34.6
서울시 (n=918)	26.0	32.5	21.3	37.2
광역시 (n=1,704)	17.8	31.6	16.8	32.6
경기지역 (n=395)	22.3	35.4	20.0	37.7
기타지역 (n=783)	20.6	33.8	19.9	34.5

주: 방수기준 미달가구와 면적기준 미달가구의 비율은 중복 미달가구의 비율을 포함하여 계산하였음.

자료: 건설교통부(2005.7), 97쪽

2) 주거비 보조

(1) 긍정적 효과

주거비 보조 정책이 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 향상시키는 데에 직접적으로 기여했느냐를 분석하기 위해서는 최저주거기준 미달가구 중 이들 지원을 받은 가구들의 지원 전후의 주거수준을 실증적으로 분석해 보아야 할 것이다. 이는 최저주거기준과 관련한 효과 분석이 별도로 이루어질 필요가 있다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 이러한 분석을 목적으로 하지 않기에 별도의 조사, 분석을 시도하지 않았으며, 이에 대한 실증적 조사, 분석 역시 아직 이루어지지 않았다. 다만,

44) 건설교통부(2005.7), 96쪽

45) 건설교통부(2005.12), 123-124쪽

국토연구원에서는 이러한 주거비 보조 정책이 그 대상자들에게 비용편익 측면과 주거수준 측면에서 어느 정도의 효과를 거두었는지를 조사·분석한 바 있다.

이러한 조사는 그 자체로 최저주거기준 미달가구에 대해 이 지원을 통해 그 기준을 달성할 수 있었느냐를 판단할 수 있는 조사라 볼 수 없다. 하지만 주거비 보조 정책이 일반적으로 그 대상자들의 주거수준 향상에 어느 정도 효과를 미쳤는지를 간접적으로나마 알 수 있는 근거가 될 수 있고, 그에 따라 최저주거기준 미달가구에 미치는 주거수준 향상의 효과를 간접적으로 추정할 수 있는 근거는 될 수 있을 것이다.

① 주거비 부담 완화 효과

국토연구원의 조사에 의하면, 주거비 보조 정책 중 수급자에게 제공되는 최저주거비 보조는 9.3만원, 저소득영세민 전세자금 대출가구의 경우 월 7.5만원, 근로자·서민전세자금 대출가구의 경우 월 5.1만원의 비용편익을 누리는 것으로 계산하였다. 또한 이러한 편익으로 인해 월 소득 대비 임대료 비율이 얼마나 낮아지는가를 살펴보면, 수급자 가구의 경우 14.7%, 영세민 전세자금 대출가구의 경우 8.5%, 근로자·서민 전세자금 대출가구의 경우 3.2%가 낮아지는 것으로 나타났다.⁴⁶⁾ 따라서 비용편익 및 임대료 보조의 효과는, 수급자에게 제공되는 최저주거비 > 저소득영세민 전세자금 대출 > 근로자·서민 전세자금 대출 순으로 효과가 있는 것으로 파악된다. 그리고 소년소녀가장 등에 대한 전세주택 지원의 경우에는 대상자가 20세가 될 때까지 무이자로 회수하지 않고, 그 이후에도 저소득영세민 전세자금 대출을 알선한다는 점에서 이보다 더 큰 편익을 준다고 추정할 수 있다.

② 주거수준 향상 효과

국토연구원의 조사결과에 의하면, 사용면적에 있어서는 주거비 보조를 제공받은 가구에 있어서 개선효과가 발생한다고 보기 어렵다. 최저주거비를 지원받는 수급자의 경우에는 오히려 사용면적이 줄어드는 것으로 나타났다. 하지만 그 외의 지표, 즉 사용방수와 주거시설의 측면에서는 주거비 보조를 제공받는 모든 가구에 있

46) 건설교통부(2004.12), 64-66쪽

어 주거수준이 향상되었다.

<표 III-11> 주거비 보조 정책의 주거수준 향상효과

구분		수급자		저소득영세민		근로자·서민		일반 임차 가구	
		이전	현재	이전	현재	이전	현재	이전	현재
평균 사용면적(평)		11.5	10.6	13.1	13.1	16.4	16.6	16.7	16.9
평균 사용방수(개)		1.9	2.2	2.4	2.6	3.0	3.3	2.8	3.0
주거 시설 (%)	전용입식부엌	73.0	80.4	90.3	93.1	96.5	99.4	93.1	95.4
	전용수세식화장실	55.0	66.1	87.4	92.6	95.3	100.0	87.1	93.7
	전용온수 목욕실	45.0	60.3	83.4	89.1	94.2	98.8	85.8	90.4
	상수도시설 구비	-	97.9	-	94.9	-	99.4	-	98.0

주: 수급자의 경우에는 2000년 10월 이후부터 현재 주택에 거주하고 있는 가구만을 대상으로 한 것임.

자료: 건설교통부(2004.12) 70쪽의 표를 최저주거기준과 관련한 기준만을 발췌하여 재인용

이를 보다 자세히 살펴보면, 평균 사용면적에 있어서는 수급자의 경우 오히려 11.5평에서 10.6평으로 줄어든 것을 알 수 있다. 나머지 저소득영세민 전세자금 대출제도를 이용한 가구의 경우 평균 사용면적에 있어서는 변화가 없었고, 근로자·서민 전세자금 대출 제도를 이용한 가구의 경우에는 평균 0.2평 넓어진 것에 불과한 것으로 조사되었다. 하지만, 평균 사용방수에 있어서는 각각 1.9개에서 2.2개, 2.4개에서 2.6개, 3.0개에서 3.3개로 향상된 것으로 조사되었다. 또한 필수적인 설비 기준에 따른 각 항목에서도 이러한 개선효과가 드러나고 있는데, 전용입식부엌을 갖춘 가구가 각각 73.0%에서 80.4%로, 90.3%에서 93.1%로, 96.5%에서 99.4%로 향상되었음을 알 수 있다. 전용수세식화장실을 갖춘 가구의 비율도 각각 55.0%에서 66.1%로, 87.4%에서 92.6%로, 95.3%에서 100.0%로 향상된 것으로 조사되었다. 전용온수시설이 갖추어진 목욕실이 있는 비율 역시 마찬가지로 각각 45.0%에서 60.3%로 83.4%에서 89.1%로, 94.2%에서 98.8%로 향상된 것으로 조사되었다.

이러한 주거수준 향상 정도는 절대적 기준에 의한 것으로, 사용면적과 사용방수는 최저주거기준에서 정한 바와 같이 가구원수와 비교하여 살펴봐야 주거수준의 변화 여부를 보다 자세히 알 수 있을 것이다. 하지만, 국토연구원의 조사결과는 가

구원수와 상관없이 절대적인 수치의 증가만을 확인할 수 있을 뿐이다. 또한 이 결과를 일반 임차 가구의 평균적 주거수준 향상의 정도와 비교하면 이러한 결과가 주거비 보조 정책에 크게 영향을 받았다는 근거가 미약해 진다. 같은 조사에서는 일반 임차 가구에서도 주거비 보조를 받은 가구들에서와 비슷한 주거수준 향상이 이루어졌음을 확인할 수 있기 때문이다. 즉, 이러한 주거수준의 향상은 전반적인 국민 주거수준의 향상 정도에 따른 것일 뿐이지 주거비 보조 정책의 영향 때문이 아니라는 분석도 가능하다는 것이다. 따라서 이 조사결과만으로는 주거비 보조 정책이 최저주거기준에서 정한 주거수준을 향상시키는 효과를 발휘했다고 보기 어렵다.

그리고 최저주거기준과 관련하여 무엇보다도 문제가 되는 것은 주거비 보조 정책이 그 혜택을 받은 가구들 모두를 최저주거기준 이상의 주거수준으로 향상시키지 못했다는 것이다. 이는 주거비 보조 정책 자체가 애초에 최저주거기준 미달가구의 최저주거기준 충족을 목표로 설계되고 집행된 것이 아니기 때문이다. 따라서 이러한 현행 제도만으로는 최저주거기준을 충족하도록 하는 주거수준 향상의 직접적 효과를 기대하기 어렵다고 볼 수 있다.

(2) 프로그램별 한계와 문제점

① 최저주거비 보조

■ 대상자의 협소

주거비 보조의 대상자 선정에 있어서는 무엇보다도 그 대상에서 주거수준에 대한 기준이 빠져있다는 것이 가장 큰 문제라 할 수 있겠다. 최저주거비 보조의 경우에는 그 대상자가 「국민기초생활보장법」 상의 수급자에 한해서만 제공된다. 이 경우, 이들의 주거수준에 대한 고려는 없고 다만 소득수준이 최저생계비 이하 가구이면서 부양의무자가 없는 등이 선정기준이 된다. 물론, 최저생계비 이하 가구의 경우 그 소득수준으로 인해 적절한 주거수준을 향유할 능력이 없는 것으로 인정받을 수 있겠다. 하지만, 비수급 빈곤층과 최저생계비 120% 미만의 가구소득을 올리는 차상위계층도 이와 비슷한 처지라는 점을 고려하면, 이와 같이 대상자가 협소한 것은 문제라 할 수 있겠다. 보건사회연구원의 연구를 통해 추정된 바에 따르면, 최

저주거비를 지원받는 수급자에 비해 비수급 빈곤층과 차상위계층의 수가 더욱 많다는 것을 알 수 있다. 따라서 소득수준으로 추정할 수 있는 주거빈곤층 중에서도 일부에 대해서만 최저주거비가 지원되고 있다는 것이다.

<표 III-12> 전체 빈곤층의 규모

(단위: 만 명)

구 분	수급자 규모 (A)	비수급 빈곤층 규모 (B)	차상위계층 규모 (C)	전체 빈곤계층 규모 (B+C)	전체 빈곤계층 대비 수급자 비율(%) ($A \div (B+C)$)
2000	149	202	190	392	38.0
2003	138	177	86	263	52.5

주: 1. 2000년 수급자 규모는 2000년 10월 기준. 참고로 2004년 12월 말 현재 수급자 수는 142만4천명(75만3천 가구)이고 2005년 12월 말 현재 수급자 수는 151만5천명(80만9천 가구) 임.

2. 비수급 빈곤계층 규모와 차상위계층 규모는 각각 보건사회연구원의 연구결과를 인용한 추정규모임. 2000년과 2003년의 규모 추정자료는 각각 김미곤(2003.10)과 이현주 외(2005)에서 인용·재인용

■ 가구 및 지역적 특성을 반영하지 않은 일률적 지원

최저주거비 보조가 수급자에게 한정되어 생계급여와 주거급여로 분리되어 지급되는 방식에도 문제가 있다. 생계급여의 경우 최저생계비를 근간으로 그 규모가 결정되는데, 최저생계비 자체가 가구규모 이외에 지역별, 가구특성별 차이를 반영하지 못하고 있다. 또한 주거급여 역시 가구규모에 따른 차등을 줄 뿐, 앞서와 같은 가구 및 지역특성을 반영하지 못하고 있다. 하지만 농어촌지역 및 중소도시지역, 그리고 대도시지역 등에 따라 필요한 최소한의 주거비에는 실제 차이가 존재한다.

<표 III-13> 지역별 소득대비 임대료 비율(RIR)

구 분	수급가구	비수급빈곤가구	최저생계비 100~120%	최저생계비 120~150%	전체
대도시	44.96	38.89	29.17	23.97	32.08
중소도시	33.8	26.67	18.89	18.33	22.64
농어촌	18.81	19.54	21.62	17.69	19.29

주: 1. $RIR = \text{임대료} \div \text{소득}$ (여기서, 소득=경상소득-기초보장급여)

2. RIR은 중위값을 적용하고, 자가와 기타는 제외함.

자료: 이태진 외(2005) 재인용

RIR(Rent to Income Ratio)은 2004년 대도시 저소득층의 경우 32.08%, 중소도시 22.64%, 농어촌 19.29%로 큰 차이를 나타내고 있다. 따라서 중소도시 기준으로 책정된 최저주거비의 기준은 농어촌지역에 다소 여유 있고 대도시지역에는 많이 부족한 수준에서 결정될 수밖에 없다. 실제 2004년 지역유형별 RIR에 있어 대도시와 농어촌 사이에 무려 12.79%의 차이가 난다는 것을 확인할 수 있다.

또한 가구구성원의 특성에 따라서도 차등적인 주거비가 필요함을 알 수 있다. 최저주거기준에서도 3명의 가족과 4명의 가족이 동거하는 가구의 경우 방수가 2DK와 3DK로 차별을 두고 있는데, 이는 주거비에서도 차이를 나타내는 요소가 된다. 하지만, 생계급여에 포함된 주거비에 반해 주거급여는 3인과 4인 가구의 주거급여를 같은 액수로 책정하고 있다. 그리고 4인 가구를 예로 들더라도, 부부와 동성 자녀들로 구성된 가구와 부부와 만8세 이상의 이성 자녀로 구성된 가구의 최소주거비 소요에 차이가 있을 수밖에 없다. 또한 장애인이 있는 가구의 경우에는 별도의 시설 등을 필요로 하기 때문에 추가적인 주거비 소요가 발생할 수 있다는 점 등을 고려하지 않고 있다.

따라서 수급자로 선정되어 주거비 보조를 제공받는 가구의 경우도 이들의 주거비 소요에 적절한 주거비 보조를 받지 못한다는 것은 문제라 하겠다.

■ 주거개선의 용도로 사용되기 어려움

수급자 중 임차 가구에게 제공되는 현행 주거비 보조는 생계급여에 포함된 주거

비와 이와 별도로 지급되는 주거급여가 모두 현금급여로 전달된다. 따라서 이 보조금은 정작 수급자들의 주거수준을 향상시키는 데에 사용되기보다는 여타 생계비로 전용될 가능성이 매우 높다. 특히, 전달되는 비용은 수급자 본인의 통장에 일괄적으로 지급되기 때문에 이러한 가능성은 더욱 높다. 물론, 실질 생계비 안에 주거비가 모두 포함되므로, 전반적인 생계지원이 주거비에 대한 지원의 의미를 포함한다 볼 수 있다. 그러나 최소한 그 급여는 현행 주거상태를 유지하는 것에 머물 뿐 최저주거수준 이하 가구가 주거수준을 그 기준 이상으로 향상시키려는 데에 활용되기를 기대할 수 없다. 이는, 물론 지역유형별로 차이가 있지만, 수급가구의 약 절반 가량이 최저주거기준 이하에 처해있다는 보건사회연구원의 조사결과를 감안하면 그 문제의 심각성을 잘 알 수 있다.

<표 III-14> 지역유형별 수급가구의 최저주거기준 미달가구 비율

구 분	면적미달(A)	시설미달(B)	A or B	A & B
대도시	25.33	27.21	42.04	10.49
중소도시	13.68	30.79	37.91	6.56
농어촌	6.51	58.83	61.64	3.71

자료: 이태진 외(2005) 발췌하여 재인용

또한 수급자의 선정기준이 소득인정액을 기준으로 하며, 이로 인해 주거목적의 재산까지도 소득으로 환산되기 때문에 주거의 개선은 바로 소득인정액의 향상을 가져온다는 문제점을 안고 있다. 이는 주거의 질이 높아질수록 소득인정액이 높아져 오히려 수급자에서 탈락하거나 그렇지 않더라도 보다 적은 생계급여를 받게 된다는 문제점을 낳는다. 따라서 현행의 주거비 보조는 그 대상자에게 주거수준의 향상을 위한 유인책이 되지 못하고, 오히려 주거수준 향상을 저해하는 요인마저 되고 있다.

② 전세자금 대출

■ 소득수준에 따른 역차별적 대출액

저소득영세민 전세자금 대출에 있어서 대상자의 선정기준은 소득기준을 중요시

하지 않는다. 하지만, 은행의 대출심사 과정에서는 해당 가구의 소득이 대출여부 및 대출금액을 결정하는 데에 중요한 기준으로 작용하고 있다. 따라서 소득이 적을수록 대출액이 적어지고, 그와 반대로 소득이 많을수록 대출액도 늘어나는 문제점이 있다. 또한 저소득층일수록 소득의 증빙자료를 제시하지 못하는 상태에 처해있는 경우가 많기 때문에 대출이 불가능한 경우가 많고, 안정된 직장이 있는 경우에 대출을 받기가 그만큼 용이하다는 문제도 이 제도의 효용성을 낮추는 중요한 원인이 되고 있다.

■ 보증요건의 문제

소득이 일정치 못한 저소득층의 경우 신용보증서를 발급하기 힘든 경우가 많은데, 이 경우에는 집주인의 확인서를 제출하도록 되어있다. 그러나 이 경우에는 대출상환 금리가 1% 가산된다는 문제점이 있다. 이를 피하기 위해서는 보증인을 세워야 하는데 보증인 요건이 지나치게 획일적이다. 그리고 무엇보다도 저소득층이 보증인을 세우기가 쉽지 않은 것이 현실이다.

3) 노후불량주택 개량지원

그 동안 노후불량주택 개량지원 프로그램은 추진실적에서도 알 수 있듯이 적극적으로 활용되지 못하였다. 그래서 노후불량주택 정비와 주거여건 개선에 크게 기여하지 못하였다. 물론 여기에는 우리나라의 불량주택 사정이 기반시설의 정비 없이 주택개량만으로는 주거환경을 개선할 수 없고, 이에 따라 재개발사업과 같은 전면철거형 집단 정비가 불가피할 수밖에 없었다는 점이 주요하게 작용하였다. 그러나 이런 사실을 감안하더라도 여전히 주택개량이 부진한 것은 지원제도가 안고 문제점도 영향을 미치고 있기 때문이라 하겠다.

현행 노후불량주택 개량지원 제도가 안고 있는 문제점으로는 홍보부족과 지원내용의 문제, 다양하지 못한 프로그램 등을 들 수 있겠다.

■ 홍보부족

주택개량 지원 사업이 최저주거기준 미달가구의 주거수준에 미치는 영향이 미미한 것은 무엇보다도 우선 각 프로그램에 대한 홍보부족을 들 수 있다. 실제로 농촌 지역뿐만 아니라 도시지역의 노후·불량한 단독주택이나 다세대주택을 소유하고 있는 사람들 대부분도 주택개량을 지원하는 제도가 있다는 사실 자체를 모르고 있으며, 일부 알고 있는 사람들도 지원내용이나 조건 등에 대해서는 잘 알지 못하고 있다. 심지어 지방자치단체 담당 공무원조차 주택개량 지원 프로그램에 대해 모르는 경우가 많아 제도에 대한 홍보가 얼마나 부족한지를 알 수 있다⁴⁷⁾. 다만 제도 중 과거 주거환경개선사업 주택자금 지원 제도는 주거환경개선사업을 추진하는 과정에서 공식·비공식적으로 알려져 해당 주민들이 이용해 왔다. 그러나 그외 주거지역 내 불량주택 소유자들은 제도 자체를 잘 몰라 활용하지 못하고 있다. 따라서 주택개량의 활성화를 위해서는 주택개량 지원 프로그램을 홍보하는 작업이 대상가구뿐만 아니라 지방자치단체에도 이루어져야 한다.

■ 일률적 지원 내용

두 번째 문제점으로 언급할 수 있는 것은 지원내용이 일률적이란 것이다. 현재 주택개량 지원 프로그램은 주택 상태나 가구원수, 경제 상태를 고려하지 않은 채 주택 당 내지는 세대 당으로 지원규모가 일률적으로 정해져 있다. 사정이 이렇다보니 주택상태가 극히 열악하여 철거 후 신축이 불가피한 주택이나 경제적으로 여유가 없는 가구의 경우는 아무리 주택상태가 심각하더라도 신축은 고사하고 개량도 엄두를 내지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 지원대상의 상태에 따라 지원규모를 차등화하는 것이 필요하다.

한편 지원방식의 문제도 있는데, 농어촌 주택개량 지원 사업과 주거환경개선 지원 프로그램은 개량비용에 대한 융자금을 지원하고 있고, 현물주거급여는 서비스를 지원하고 있다. 그런데 현물주거급여는 자가소유 수급자만을 대상으로 한 제한적 프로그램이기 때문에, 일반적인 개량 지원은 융자금 지원이 전부라고 하겠다. 문제는 주택개량을 위해 융자금 지원을 받았다 하더라도 누구를 통해 어떻게 개량해야 하는지 정보도 부족하고 또 방법도 잘 몰라서 주택개량이 제대로 이루어지지

47) 주택개량 지원 제도는 국민은행이 실질적인 업무를 대행하고 있기 때문이다.

못하고 있다는 사실이다. 따라서 실질적인 주택개량을 위해서는 경제적 지원뿐만 아니라 현물주거급여와 같은 형태의 직접적인 서비스 지원 등 지원방식을 다양화해야 할 것이다.

■ 다양하지 못한 프로그램

세 번째 문제점으로는, 주택개량지원 프로그램의 종류가 다양하지 못한 점을 들 수 있다. 현재 시행되고 있는 세 가지 개량지원 프로그램 중 현물주거급여는 기초생활보장법상의 자가 소유 수급자만을 대상으로 하고 있어 수급자가 아닌 경우에는 활용할 수 없는 제도이다. 결국 현재 주택개량지원 프로그램은 농어촌 주택개량사업과 주거환경개선지원사업의 두 가지가 있으며, 그나마도 농어촌 주택개량사업은 농어촌지역의 주택만을 대상으로 하고 있다. 따라서 노후불량주택의 규모나 유형이 다양한 도시지역의 경우 주거환경개선 지원 사업만이 대상이 된다. 따라서 주거환경개선 지원 사업의 지원내용을 다양화하거나 지원대상 주택의 유형이나 지원내용을 달리하는 다양한 지원제도를 마련할 필요가 있다 하겠다.

3. 주거지원 정책의 문제점 요약: 최저주거기준을 중심으로

정부는 2003년부터 2012년까지 주택정책의 기본방향을 담고 있는 주택종합계획을 발표하면서, 이 기간 주택정책의 3대 목표 중 하나로 ‘국민 주거수준의 향상’을 설정하였다. 이러한 목표는 “스스로의 힘으로는 주택문제를 해결할 수 없는 저소득층 주거안정을 위해 주거복지정책을 대폭 강화하여 최저주거기준 미달가구 수를 획기적으로 감소시키는 등 저소득층의 주거여건을 개선하고 계층간 주거격차를 완화하여 국민의 전반적인 주거수준을 향상”시킨다는 내용을 담고 있다.

이 주택종합계획에서는 일정 소득 이하의 최저주거기준 미달가구를 공공지원대상계층으로 규정하고, 이들에 대해 국민임대주택 공급, 주택개량 지원, 주거급여 등의 수요자 지원방안을 제시하고 있다. 여기서 공공지원 대상계층이라 함은 소득수준에 따라 우선지원 대상계층과 직접지원 대상계층, 그리고 간접지원 대상계층

으로 구분된다. 우선지원 대상계층은 최저주거비에 미달하는 소득 하위 30% 가구 중에서 최저주거기준이 정한 기준 이상의 주거조건을 위한 주거비 부담 비율이 30%를 상회하는 가구를 말한다. 직접지원 대상계층이라 함은 최저주거기준에 미달하는 소득 하위 40%에 속하는 가구 중에서 우선지원 대상계층 이외의 가구를 의미한다. 그리고 간접지원 대상계층은 소득이 하위 40%~60%에 속하는 최저주거기준 미달가구로, 저렴한 분양주택 공급 또는 주거안정 지원으로 중산층화가 가능한 계층을 의미한다.

이와 관련하여 참여복지 5개년 계획에서는 자력으로 최소한의 주거를 확보할 수 없는 계층이 최저주거기준에 충족하는 주거수준을 영위할 수 있도록 계층별로 차등화된 주거지원 정책을 제시하고 있다. 이에 의하면, 소득 1~2분위 계층에 대해서는 영구임대주택 입주, 주거급여의 단계적 조정, 저리의 전월세 자금 지원, 소형 국민임대주택 공급 등을 추진함으로써 주거수준의 향상을 꾀하겠다는 계획을 수립하였다. 또한 소득 3~4분위에 대해서는 불량주택정비 활성화와 국민임대주택 집중 공급 등의 계획을 수립한 바 있다.

정부의 주택종합계획에서는 최저주거기준의 유형별 특성을 제시하면서, 100만 가구를 감축시키겠다는 목적을 제시하고 있지만, 이러한 정부의 계획은 실질적으로 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 향상시키는 데에 실질적인 효과를 발휘할지 미지수이다. 그것은 정부의 이러한 계획이 여러 가지 점에서 그 내용이 미흡하기 때문이다. 이 절에서는 그에 관한 내용을 앞의 주거지원 프로그램의 문제점과 연동하여 살펴볼 것이다.

1) 현황파악의 문제

최저주거기준이 구체적인 정책적 지표로서의 의의를 갖고 또한 활용되기 위해서는 구체적인 주거실태조사가 선행되어야 한다. 물론, 이는 인구주택총조사와 주택실태조사 등을 통해 달성될 수도 있을 것이다. 하지만, 최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상에 있어 가장 직접적인 영향을 끼치는 것은 이들 가구의 경제적 실태이다. 즉, 주거실태에 대한 조사는 단순히 물리적인 기준에서뿐만이 아니라, 해당 가구의 경제적인 실태가 함께 조사되어야 한다. 이는 최저주거기준 미달가구에

대한 주거지원 프로그램이 자력으로 그 주거수준을 향상시킬 수 없는 계층을 주요한 대상으로 해야 하고, 이들의 경제적 처지에 적절한 프로그램이 지원되어야 하기 때문이다.

또한 최저주거기준에 미달하는 경우에 있어서 각 가구의 경제적 특성 이외의 여러 유형에 따른 주거생활 실태에 대해서도 함께 조사되어야 한다. 그래야 가구의 특성에 맞는 적절한 대책을 수립할 수 있기 때문이다.

이러한 문제점으로 인해 「주택법」에서는 인구주택총조사 이외에 별도로 주거실태조사를 실시할 수 있다고 언급하였다. 이는 현재의 인구주택총조사의 조사항목들을 최저주거기준과 관련하여 대폭 보완하는 것이 현실적으로 어렵다는 인식에 근거한 것이다. 하지만, 「주택법」에서는 이를 의무조항으로 규정하지 않고 “~할 수 있다”고 하는 임의조항으로 규정함으로써 주거실태조사에 대한 의무를 규정하지 않았다. 이로 인해, 지금까지 최저주거기준에 대한 실태조사는 인구주택총조사를 통해 물리적인 일부 기준에 대해서만 파악되었을 뿐이다. 그런 점에서, 2006년도에 3만 가구를 샘플로 실시하고 있는 주거실태조사는 이러한 문제를 다소나마 해결해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

2) 대상자 선정과 정책목표의 문제

현행 우리나라에서 시행되는 주거지원 프로그램은 그 대상자를 선정함에 있어 최저주거기준 미달 여부를 대상기준으로 설정하고 있다고 보기 힘들며, 이로 인해 그 지원의 결과에 있어서도 최저주거기준을 충족하는지의 여부에 대해 고려하지 않고 있다. 이는 「주택법」에서 최저주거기준을 정한 목적이 실제 정책 프로그램에서는 별로 적용되지 못하고 있다는 것을 의미한다.

공공임대주택의 건설 및 공급에 있어서 그 대상기준은 소득수준 및 주거지정비사업지구 내 거주 여부를 기준으로 이루어진다⁴⁸⁾. 하지만 공공임대주택 입주자격에 있어 최저주거기준 미달가구라는 사실만으로는 그 입주대상 자격을 부여받지 못한다⁴⁹⁾. 이는 애초에 공공임대주택의 건설·공급이 최저주거기준 미달가구의 기

48) 앞서 언급한 바와 같이, 기존주택 매입 및 전세임대주택의 경우에 한해 최저주거기준 미달가구에 대한 배려가 일부 포함되어 있다.

준 충족을 목표로 설정하지 않았기 때문이다. 따라서 공공임대주택은 설비 및 구조·성능·환경기준을 충족한다고 볼 수 있지만, 그 대상가구의 가구원수 대비 사용면적 및 사용방수에 대한 고려가 이루어지지 않고 있다.

수급자에 제공되는 최저주거비의 경우에 있어서도 그 대상자 기준은 수급자 선정의 기준, 즉 소득수준을 가장 중요한 기준으로 삼는다. 이러한 문제는 국민주택 기금을 통해 전세자금을 대출하는 제도에서도 드러난다. 저소득영세민 전세자금 대출의 경우 그 주거수준에 대한 고려가 없고 다만 전세보증금 및 주택의 규모(전용 85㎡ 이하)를 지원의 기준으로 삼고 있다. 그리고 근로자·서민 전세자금 대출의 경우에는 소득(연간 3,000만원 이하) 및 전세보증금 규모, 주택규모(전용 85㎡ 이하)를 지원 대상 기준으로 삼고 있다. 따라서 주거비 보조 정책 역시 최저주거기준을 그 대상자격의 기준으로 삼고 있지 않으며, 공공임대주택 정책과 마찬가지로 최저주거기준을 달성하는지의 여부가 정책의 목표로 설정되어 있지 못하다.

다만, 노후불량주택 개량지원 프로그램은 그나마 주거수준이 열악한 가구를 대상으로 주거수준을 향상시키기 위한 목적으로 시행됨으로써 최저주거기준 상 설비기준과 구조·성능·환경기준에 미달하는 가구를 대상으로 한다고 볼 수 있겠다. 하지만, 엄격하게 최저주거기준 미달가구를 대상으로 하는 것이 아니라 주택의 노후도를 감안하여 신청하는 가구에 대해 일정한 금액을 융자해 주는 것으로, 그 대상가구의 선정이나 정책의 결과에 대한 고려에 있어 여타 주거지원 프로그램과 마찬가지로 최저주거기준의 달성에 대한 고려가 부족하다. 특히, 개량 이후에도 가구원수 대비 용도별 방의 개수나 사용면적 등이 개량의 목표에서 고려되지 않고 있는데, 이는 이 제도가 엄격한 의미에서 최저주거기준 미달가구를 대상으로 이 기준을 충족시키기 위하여 시행되는 제도라 보기 어렵게 하는 중요한 이유이다.

3) 제도 간의 비체계적 연계

주거지원 프로그램은 공공임대주택 건설 및 공급, 주거비 보조, 노후불량주택 개

49) 기존주택 매입임대주택과 전세임대주택의 경우, 전용수세식화장실과 전용입식부엌이 없을 경우 가산점을 부여 받게 되지만, 이는 어디까지나 입주대상 자격을 충족한 이들 간의 우선순위를 결정할 때 참고가 되는 조건일 뿐이다.

량지원제도 등으로 구성되어 있다. 하지만, 이 제도들 간 역할분담 등의 체계가 갖추어지지 못한 채 각각 개별적으로 운영되고 있다. 이로 인해 최저주거기준 미달가구에 대해 그 기준을 충족하기 위한 종합적 지원이 미흡하고, 중복 지원과 사각지대 등의 문제가 발생하고 있다.

수급자의 경우에는 소득수준만으로 그 대상자가 선정되며, 최저주거비의 지원과 함께 영구임대주택 입주자격을 동시에 부여받음으로써 이중 지원을 받게 된다. 하지만, 문제는 이중 지원 자체가 아니라, 이 이중 지원이 결국 최저주거기준을 충족시키기 위한 적절한 연계를 고려하지 않고 있다는 점이다. 단지, 수급자에게는 생계비와 구분되지 않는 최저주거비가 보충급여의 형태로 제공되고, 이와 별도로 영구임대주택 및 기존주택 매입·전세임대주택 입주자격을 부여하고 있을 뿐이다.

그리고 저소득영세민 전세자금 대출과 근로자·서민 전세자금 대출은 특별한 구분이 주어져 있지 않다. 다만, 저소득영세민 전세자금 대출의 경우에는 대출한도액이 근로자·서민 전세자금 대출보다 적은 대신 금리가 2.0%로 4.5%보다 적다는 차이가 있을 뿐이다. 또한 저소득영세민 전세자금 대출에는 대상자의 소득제한이 없으나, 근로자·서민 전세자금 대출 대상자에게는 연소득 3,000만원 이하라는 소득제한을 두고 있다. 이 정도 차이라면, 이 두 제도를 통합하여 운영한다 하여도 크게 문제될 것이 없다. 다만, 그 신청기관이 각각 읍·면·동사무소 또는 시·군·구와 해당 은행으로 차별적일 뿐이다. 하지만 저소득영세민 전세자금 대출의 경우에도 일차 심사를 행정기관에서 수행함에도 불구하고, 금융기관에서 별도로 필요한 조건을 요구한다는 점을 감안하면, 이 두 제도가 특별한 차이를 보인다고 볼 수 없다.

최저주거기준의 달성 등 실질적인 주거수준의 향상을 위해서는 관련된 제도들 간의 체계적인 연계를 통해 미달가구가 그 기준을 충족하기 위해 필요한 지원을 총체적으로 적절히 배분할 필요가 있다. 예를 들면, 공공임대주택 프로그램과 주거비 보조 정책은 매우 긴밀히 연결될 필요가 있는 프로그램이다. 이러한 비체계적 연계의 문제는 그 전달체계를 살펴보면 잘 나타난다.

<표 III-15> 주거복지 프로그램 전달체계

구 분	정책입안	신 청	심사·추천	최종결정·집행
영구임대주택	건설교통부	동사무소	지자체	대한주택공사/지 자체 및 지방공사
50년 공공 및 국민임대주택	건설교통부	대한주택공사/ 지방공사	대한주택공사/ 지방공사	대한주택공사/지 자체 및 지방공사
최저주거비	보건복지부	동사무소	동사무소	동사무소
저소득영세민 전세자금 대출	건설교통부	동사무소	지자체	해당 은행
근로자·서민 전세자금 대출	건설교통부	해당 은행	해당 은행	해당 은행
소년소녀가장 전세자금 지원	건설교통부	소년소녀가장: 지자체 교통사고 유자녀: 교통안 전공단	지자체	대한주택공사
농어촌 주택개량사업	행정자치부	지자체	지자체	지자체
주거환경개선사 업 중 주택자금 지원	건설교통부	-	-	대한주택공사/지 자체 및 지방공사
현물주거급여	보건복지부	동사무소	동사무소	동사무소

주거지원 프로그램의 전달체계를 살펴보면, 정책을 입안하는 중앙정부 부서가 건설교통부와 보건복지부 그리고 행정자치부로 나뉘어져 있으며, 최종적으로 해당자를 결정하고 집행을 담당하는 곳 역시 지방자치단체와 동사무소, 그리고 대한주택공사 및 지방공사, 심지어 민간금융기관까지 매우 다양하다. 따라서 현장에서 대상자를 심사하고 선정하는 기능을 주로 담당하는 기초지방자치단체의 경우도 중앙정부의 부서 등에 따라 다양한 부서에서 해당 사업을 담당하고 있다. 이는 주거지원 프로그램의 체계적 연계에 장애가 되고 있으며, 특히 저소득층을 현장에서 접하는 공무원들조차 필요한 주거지원 프로그램 정보에 어두워 지원이 필요한 대상자 구에게 적절한 제도적 연계를 시켜주지 못하는 원인이 되고 있다.

4) 지원수준 및 규모의 적절성

정부는 최저주거기준에 미달하는 가구의 비율을 2007년까지 230만호(16%)로 감축하겠다는 계획을 가지고 있다. 하지만, 이러한 정부의 계획은 별도의 주거수준 향상계획을 통한 것이 아니라, 기존의 공공임대주택 건설·공급 및 주거환경개선사업, 국민주택기금 지원 등을 통해 달성하겠다는 것이다. 따라서 정부의 이 같은 최저주거기준 미달가구의 기준 충족 달성목표가 나름대로의 실현가능한 계획에 의한 것인지 의문스럽다.

일단 공공임대주택의 건설 및 공급과 관련하여 2012년까지 전체 주택재고의 12%를 달성하겠다는 목표를 세우고 있다. 하지만, 현재 공공임대주택의 건설·공급에 있어 문제로 제기되고 있는 것은 임대료 등의 부담으로 인해 최저주거기준 미달가구 중 많은 비율을 차지할 것으로 예상되는 소득 1~2분위의 저소득층에게 실질적인 혜택이 돌아가기 힘들다는 것이다. 따라서 공공임대주택 입주자에 대한 주거비 보조 프로그램이 병행되거나 소득수준에 따른 차등적 임대료 체계 등이 도입되지 않는 현행 공공임대주택 정책은 최저주거기준 미달가구의 기준 충족에 있어 최저소득계층을 소외시키는 문제를 계속 방치할 수밖에 없다.

최저주거비 지원과 관련해서는, 수급자의 경우 2006년 기준으로 가구 규모별 최저생계비의 17.7%에 해당하는 비용을 최저주거비로 지원받고 있다. 하지만, 앞서 언급한 바와 같이, 이 규모는 지역별 특성 및 가구구성의 특성을 전혀 반영하지 못한 것이다. 또한, 국토연구원의 조사에 의하면, 저소득영세민 전세자금 대출의 경우에 있어서도 수혜 가구가 실제로 대출받은 평균 금액은 1,285만원에 불과하다. 이는 대출이 가능한 최대금액 3,500만원(서울시의 경우)의 36.7%에 불과한 액수이다. 이러한 문제는 근로자·서민 전세자금 대출에 있어서도 마찬가지이다. 이 제도의 수혜가구들이 대출받은 평균 금액은 1,354만원이다. 이는 최대대출가능금액 6,000만원(주택신용보증서 담보의 경우)의 22.6%에 불과하다. 이러한 지원 수준은 경제적 상황이 열악한 저소득층이 이 제도의 혜택을 많이 보지 못하고 있다는 것을 간접적으로 추정할 수 있게 하는데, 그 가장 큰 이유 중 하나는 대출에 대한 상환부담이다⁵⁰⁾.

또한 최저주거기준에 미달하는 가구와 비교하면, 주거비 보조를 받는 가구의 규모는 최저주거기준 미달가구 규모의 약 1/4 배에 불과한 것도 문제로 지적할 수 있겠다. 지난 2000년 발표된 최저주거기준 미달가구는 지난 2000년 인구주택총조사 자료를 근거로 할 때 전체 가구수의 23.4%에 이르는 것으로 발표되었다. 그리고 지난 2005년 국토연구원이 샘플조사를 통해 추정한 바에 따르면 전체 가구의 21.1%로 추정되었다⁵¹⁾. 그러나 이에 반해 2005년 기준으로 각종 주거비 보조 정책의 수혜가구 규모는 전체 가구수의 5.6%에 불과하다. 여기에 주거비 보조 정책이 최저주거기준 미달가구를 대상으로 하지 않는다는 점을 고려하면, 최저주거기준 미달가구 중 주거비 보조 정책의 혜택을 받는 가구는 이보다 훨씬 더 적다고 할 수 있다.

<표 III-16> 주거비 보조 정책 지원 규모(2005년 말 기준)

구 분	총 가구수	수급가구	영세민 전세자금	근로자/저민 전세자금	소년소녀가장 전세자금	지원비율
지원가구수	1,598.8만	809,745	19,264	64,322	1,504	5.6%

주: 1. 수급가구 중 의료·교육·자활급여 특례수급자와 시설수급자, 그리고 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료 임차자 또는 주거가 없는 자에게는 주거급여가 제공되지 않으나, 생계급여 안에 주거비가 포함되어 있으므로 수급가구 전체를 주거비 보조 수혜가구로 계산하였음

2. 지원비율은 총가구수 대비 주거비 보조 수혜가구의 비율임

또한 노후불량주택 개량지원의 경우도, 앞에서 살펴본 추진실적이 보여주듯이 적극적으로 활용되지 못함으로써 주거여건 개선에 크게 기여하지 못한 것으로 평가할 수 있다.

50) 이에 대해서는 제6장의 사례조사 분석을 통해 실증적으로 설명할 것이다.

51) 건설교통부(2005.12)

제4장 최저주거기준 집단 미달주거지역의 실태

비닐하우스촌, 쪽방, 지하주거는 주거빈곤계층의 대표적인 주거지로, 최저주거기준에 미달하는 비율이 다른 지역에 비해 상대적으로 높다는 공통점을 안고 있다. 본 장에서는 한국도시연구소가 2005년도에 조사한 연구결과를 바탕으로 최저주거기준 집단 미달주거지역인 비닐하우스촌, 쪽방, 지하주거의 현황과 최저주거기준 미달 실태에 대해 살펴보고자 한다⁵²⁾.

1. 비닐하우스촌

1) 현황

비닐하우스촌은 비어있는 사유지나 국·공유지, 농업용 비닐하우스 지역을 무단으로 점유하여 불량한 주택에 집단으로 거주하는 주거지이다. 비닐하우스촌과 그곳에서 살아가는 주민들은 지금까지 정책의 대상으로 고려되지 않았고, 따라서 비닐하우스촌의 개념에 대한 정의 역시 명확하지 않은 것이 사실이다. 여기에서 비닐하우스촌은 발생 시기, 집단적 취락지 형성 여부, 사용목적 등을 기준으로 하여 ‘주거를 목적으로 한 (신발생)비등재 무허가 집단 주거지’를 의미한다⁵³⁾. 이러한 정의를 따르면, 비닐하우스촌은 타인의 토지를 무단으로 점유했다는 것과 무허가 불법 건축물이라는 특성을 갖게 되며, 이로 인해 주택에 대한 소유권 및 점유권을 법적으로 인정받지 못하여 현재의 거주지로 주민등록을 등재하지 못하는 경우가 많다⁵⁴⁾.

52) 한국도시연구소는 2005년도에 대한주택공사의 의뢰를 받아 주거빈곤가구의 주거안정대책에 관한 연구의 결과물로서, 「비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구(2005a)」, 「쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구(2005b)」, 「지하주거공간의 주거환경과 거주민 실태에 관한 연구(2005c)」를 발간하였다.

53) 대한주택공사(2005a), 30쪽

54) 행정기관에 따라 비닐하우스촌의 발생 초기에는 전입신고를 받아주기도 했으며, 서울시 송파구의 경우 행정소송을 통해 주민등록 등재가 가능하게 되었다. 하지만, 대부분의 비닐하우스촌 거주 가구에 대한 주민등록 등재는 이루어지지 않고 있다.

비닐하우스촌이 급속하게 형성된 배경 중 가장 중요한 것은 대규모 재개발사업으로 인한 저렴주택의 감소와 주거비 폭등으로 인한 빈곤계층의 증가, 그리고 이러한 사회적 상황에 대한 정부정책의 미흡이라 할 수 있다. 이러한 상황에서 주로 불안정한 일용직에 종사하고 있는 빈곤계층의 경우, 일자리를 구하기 쉬운 서울의 도심에서 멀리 떨어지지 않은 곳에 거주하기를 희망하였다. 결국, 공식적인 주택시장에서 적절한 주거를 구하지 못한 빈곤계층은 토지구획정리사업 당시 남겨진 강남지역의 체비지와 개발되지 않고 남아있던 사유지, 영농용 비닐하우스 지역 등으로 대거 이동하였고, 이 지역을 중심으로 자연스럽게 비닐하우스촌이 형성되었던 것이다.

이와 같은 이유로 인해 비닐하우스촌은 서울의 경우 주로 강남권인 서초구와 강남구, 송파구에 집중되어 있으며, 경기도의 경우에는 고양시, 광명시, 시흥시, 안양시, 하남시 등 서울과 인접한 지역 또는 신도시가 건설된 인근지역에 주로 입지해 있다. 그동안 비닐하우스촌의 규모에 대한 공식적인 조사가 이루어지지 않았기 때문에 전국적으로 비닐하우스촌이 얼마나 되는지를 정확하게 확인할 수 없다. 다만, 2001년도에 직접 눈으로 목격하여 조사한 것을 2004년 9월에 그 동안 철거 등으로 소멸되고 새로이 발견된 비닐하우스촌을 중심으로 수정·보완한 바에 따르면, 서울에 28개 마을, 3,763가구가 확인되었고, 서울에 인접한 경기도 지역에서는 19개 마을, 약 1,251가구가 확인되었다. 따라서 비닐하우스촌은 전국적으로 약 44개 마을에, 5,000여 가구 이상이 거주하고 있음이 확인되었는데, 이는 어디까지나 직접 확인한 것에 국한되었기 때문에 실제적인 규모는 그 이상이라고 추정된다⁵⁵⁾.

2) 최저주거기준 미달 실태⁵⁶⁾

(1) 용도별 방의 개수 및 면적 기준 미달

비닐하우스촌의 최저주거기준 미달 실태를 살펴보기 위해, 우선 최저주거기준 중 가구원수 대비 용도별 방의 개수 및 면적 기준을 2002년 한국도시연구소가 조

55) 대한주택공사(2005a), 40-41쪽

56) 대한주택공사(2005a), 54-58쪽을 발췌하여 정리

사한 결과에 적용하여 보면, 가구원수 대비 용도별 방의 개수에 있어서는 39.4%가 미달하는 것으로 나타났으며, 가구원수 대비 사용면적에 있어서는 37%가 미달하는 것으로 나타났다. 이를 2000년 인구주택총사를 통해 드러난 최저주거기준 미달가구와 비교하면, 전국 평균에 비해 각각 10배와 6배 이상이 높다. 이를 통해 비닐하우스촌에서 과밀의 문제가 심각하다는 것을 확인할 수 있다.

<표 IV-1> 비닐하우스촌의 가구원수 대비 용도별 방의 개수 현황
(단위: 세대, ()안은 %)

가구원수(명)	현재 사용 방수(개)				계
	1	2	3	4	
1	31(22.6)	6(4.4)	1(0.7)	-	38(27.7)
2	11(8.0)	9(6.6)	1(0.7)	-	21(15.3)
3	9(6.6)	10(7.3)	3(2.2)	-	22(16.1)
4	11(8.0)	18(13.1)	7(5.1)	-	36(26.3)
5	2(1.5)	8(5.8)	2(1.5)	1(0.7)	13(9.5)
6	-	1(0.7)	1(0.7)	-	2(1.5)
7	1(0.7)	-	2(1.5)	1(0.7)	4(2.9)
8	-	1(0.7)	-	-	1(0.7)
계	65(47.4)	53(38.7)	17(12.4)	2(1.5)	137(100.0)

주: 음영은 침실(방 수)기준에서 미달되는 가구를 나타냄
자료: 대한주택공사(2005a), 56쪽 재인용

<표 IV-2> 비닐하우스촌의 가구원수 대비 사용 면적 현황
(단위: 세대, ()안은 %)

가구 원수	최저면적기준								계
	3.6평 미만	3.6평 이상 6.1평 미만	6.1평 이상 8.8평 미만	8.8평 이상 11.2평 미만	11.2평 이상 12.4평 미만	12.4평 이상 14.8평 미만	14.8평 이상 15.8평 미만	15.8평 이상	
1명	8(4.9)	20(12.3)	9(5.6)	6(3.7)	-	-	-	1(0.6)	44(27.2)
2명	-	9(5.6)	3(1.9)	5(3.1)	2(1.2)	3(1.9)	-	4(2.5)	26(16.0)
3명	1(0.6)	7(4.3)	3(1.9)	4(2.5)	3(1.9)	1(0.6)	2(1.2)	5(3.1)	26(16.0)
4명	1(0.6)	3(1.9)	10(6.2)	6(3.7)	2(1.2)	2(1.2)	5(3.1)	10(6.2)	39(24.1)
5명	-	1(0.6)	3(1.9)	3(1.9)	-	2(1.2)	2(1.2)	6(3.7)	17(10.5)
6명	-	-	-	2(1.2)	-	-	1(0.6)	1(0.6)	4(2.5)
7명	-	-	1(0.6)	-	-	1(0.6)	-	2(1.2)	4(2.5)
8명	-	-	-	-	-	-	-	1(0.6)	1(0.6)
9명	-	-	1(0.6)	-	-	-	-	-	1(0.6)
계	10(6.2)	40(24.7)	30(18.5)	26(16.0)	7(4.3)	9(5.6)	10(6.2)	30(18.5)	162(100.0)

주: 음영은 최저면적기준에서 미달되는 가구를 나타냄

자료: 대한주택공사(2005a), 56쪽 재인용

(2) 필수적인 설비 기준 미달

또한 필수적인 설비의 기준에 대비하여 보면, 75.1%가 상수도를 사용하고 있으나 대부분이 개별 가구에까지 직접 상수도가 공급되는 형태가 아니라, 마을별로 하나 또는 몇 개의 상수도관을 연결한 후 각 가구가 개별적으로 주택 내부까지 상수도관을 연결하는 형태이다. 상수도를 사용하지 못하는 경우는 지하수나 약수를 식수로 이용해야 하는데, 특히 지하수의 수질이 좋지 않는 경우 생수를 구입하거나 인근 공원의 수돗물을 이용하는 등의 어려움을 겪게 된다.

전용부엌은 96.1%에 설비되어 있으나, 대부분이 최저주거기준에서 규정한 전용입식부엌이 아니라 세면장과 혼용되는 부엌이다. 따라서 전용부엌이 설치된 비율 중에서도 많은 가구는 최저주거기준에 미달한다고 볼 수 있다.

화장실의 경우 68% 가량이 공동화장실을 사용하고 있는데, 대부분이 재래식이며, 관리가 제대로 되고 있지 않아 상당히 비위생적이다. 단독으로 사용하는 화장

실의 경우에도 서울 송파구 장지마을과 같이 재래식인 경우가 대부분이고, 수세식인 경우에도 정화시설을 갖추고 있지 않으므로, 최저주거기준에 미달하는 가구는 이보다 더욱 많을 것이라 추정할 수 있다.

<표 IV-3> 비닐하우스촌의 필수적인 설비 현황

(단위: 세대, ()안은 %)

구분	있음		없음	계
	단독사용	공동사용		
부엌	172(96.1)	3(1.7)	4(2.2)	179(100.0)
화장실	57(31.8)	122(68.2)	-	179(100.0)
상수도	133(75.1)		44(24.9)	177(100.0)

- 주: 1. 단독 부엌의 경우에도 전용입식 부엌이라 볼 수 없는 경우가 더욱 많음
 2. 단독 화장실의 경우에도 재래식인 경우가 포함되어 있음
 3. 단독 사용하는 상수도의 경우에도 공식적으로는 마을에 하나 또는 몇 개의 상수도관이 연결되었고, 가정으로 연결된 상수도관은 각 가구가 개별적으로 설치한 것임

자료: 대한주택공사(2005a), 57쪽 재인용

(3) 구조·성능·환경 기준 미달

한편, 구조·성능·환경 기준을 적용하면, 비닐하우스촌은 모두 최저주거기준에 미달한다고 판단할 수 있다. 우선, 비닐하우스촌내 건물의 주요 재질이 주로 판자와 비닐, 부직포 등으로 구성되어 있어 내열·내화·방열·방습 등에 매우 취약하다. 이러한 재질의 특성으로 인해 비닐하우스촌은 화재, 홍수 등 재해의 위험에 노출되어 있으며, 특히 빈번한 화재의 발생은 비닐하우스촌의 가장 큰 문제가 되고 있다. 비닐하우스촌 내에서 화재가 한 번 발생하면 골목길이 좁고 주요 재질의 가연성이 높다 보니 곧바로 인근 주택으로 불길이 옮겨져 대규모 화재로 이어진다.

또한 지역에 따른 차이가 있지만 대부분의 비닐하우스촌이 계획 없이 무질서하게 주택들이 들어섰고, 주택 내부의 경우도 여러 차례 분할하는 과정을 통해 매우 복잡하게 만들어져 방음·환기·채광이 매우 불량한 상태이다. 하지만 이러한 열악한 환경을 개선할만한 설비를 구비하지 못하고 있으며, 난방 설비 역시 연탄보일러와 전기장판을 사용하는 비율이 각각 17.4%, 15.7%나 된다. 또한 소음이나 진동·악

취 등에 대한 환경적 배려가 거의 없는 상태로 건축되었다.

따라서 비닐하우스촌의 주거환경에 대해 건설교통부가 발표한 최저주거기준을 적용할 경우, 모든 비닐하우스촌 가구가 최저주거기준에 미달한다고 볼 수 있다. 이는 어느 한 가지 기준에 미달한 경우에도 최저주거기준에 미달하는 가구로 정의하기 때문이다.

(4) 기타

한편, 전기의 공급과 하수도 설비 등은 최저주거기준으로는 규정되어 있지 않더라도 인간답게 살아가기 위해 반드시 필요한 최소한의 조건이라 할 수 있다. 하지만, 비닐하우스촌은 태생 자체가 불법적이라는 특성으로 인해 이러한 최소한의 조건조차 제대로 갖추고 있지 못한 경우가 많다. 우선, 전기 공급방식을 살펴보면, ① 기존 비닐하우스촌에 공급되던 농업용 전기를 주거용으로 불법 전환하여 사용, ② 인근의 전선을 도선하여 사용하고 이후 한국전력공사에서 계량기를 달아주어 정식으로 공급하여 사용, ③인근의 전선에서 계량기 없이 선을 따와 전기를 사용하는 등으로 구분할 수 있다. 세 가지 경우 모두 주택 내부의 전기설비가 불량한 상태일 뿐만 아니라, 각 가구별로 전기가 공급되지 않아 여러 가구가 함께 사용하다보니 누진세 적용으로 매우 비싼 전기를 사용하고 있으며, 일부 가구의 전기요금 체납으로 인해 마을 주민 전체가 단전조치의 피해를 입기도 한다. 이로 인해 일부 지역에서는 전기료 납부에 따른 주민 간 분쟁이 끊임없이 일어나기도 한다.

하수도 설비의 부재는 비닐하우스촌의 주거환경을 더욱 열악하게 만들고 있다. 각 가구별로는 주택 내부에 외부로 하수를 배출하는 설비를 갖추고 있으나, 그 하수관이 정식 하수도관으로 연결되어 있지 않아 무단으로 방출되고 있다. 이로 인해 주거지의 환경 및 위생 문제가 심각하고 홍수 등의 재해에 매우 취약한 상태이다.

2. 쪽방

1) 현황

‘쪽방’이 사회적으로나 정부의 정책 차원에서 관심을 받기 시작한 것은 IMF 경제위기 이후 갑작스럽게 급증한 노숙인에 대한 지원사업을 전개하면서, 쪽방이 노숙 상황에 이르기 직전의 한계 주거지로 활용되고 있음이 밝혀진 이후부터이다. ‘쪽방’의 개념에 대한 공통적인 합의가 이루어지지 않는 않지만, 쪽방을 정의하는데 있어 면적과 주거시설 등 물리적인 측면과 거주자의 사회·경제적 측면을 고려하고 있다는 점은 동일하다. 여기에서 쪽방은 ‘주거용으로 사용되는 주택 이외의 거처로서, 임대차계약에 의하지 아니한 무보증 월세 또는 일세로 운영되는 시설’을 의미한다⁵⁷⁾.

쪽방이 형성된 배경에는 산업화 및 도시화, 그리고 그로 인한 노동력의 도시유입이 자리 잡고 있다. 주로 교통 등 입지조건이 좋은 지역의 건물들이 주거가 불안정하고 이동이 잦은 노동자들의 저렴한 주거지로서 기능하면서 쪽방이 형성되었다고 볼 수 있다. 쪽방의 형성과정을 좀 더 살펴보면, 사창가가 쇠퇴하면서 쪽방으로 되거나, 경쟁에서 밀려난 하급 여관·여인숙이 장기거주자를 대상으로 임대하면서 쪽방으로 전환되기도 했으며, 최근에는 고시원이 쪽방의 형태로 이용되기 시작했다.

이들 쪽방의 물리적 특징은 건물의 형태에 따라 다양하지만, 몇 가지 특징을 살펴보면 다음과 같다. 우선 건물 자체가 노후하여 구조적으로 안전하지 경우가 많은데, 특히 쪽방이 밀집된 지역은 골목의 폭이 좁은데다가 골목길에 가재도구를 내놓거나 창고를 만들기도 해서 소방차 진입은 물론 통행조차 어려운 곳도 존재한다. 그리고 쪽방 자체는 성인 한 사람이 겨우 잠만 잘 수 있을 정도로 매우 좁은 크기의 방으로, 부엌은 별도로 마련되어 있지 않으며, 화장실이나 세면실은 공동으로 사용한다. 쪽방은 무보증 월세나 일세로 운영되는 것이 특징인데, 방값은 지역과 방의 크기에 따라 차이가 있어, 일세의 경우 4~8천원, 월세의 경우 10~25만원 수준이다.

57) 대한주택공사(2005b), 13쪽

이와 같은 쪽방은 2003년 12월 현재 전국적으로 11개 지역에 약 9,000여개가 존재한다⁵⁸⁾. 지역별로는 서울이 가장 많으며, 대구와 대전, 부산과 인천 등 주로 대도시를 중심으로 형성되어 있는데, 주로 기차역, 인력시장, 재래시장 등과 인접해 있다. 하지만 이는 어디까지나 쪽방상당소가 설치된 지역을 중심으로 파악된 것이기 때문에 실제 쪽방의 수는 훨씬 더 많을 것으로 추정된다.

2) 최저주거기준 미달 실태⁵⁹⁾

‘쪽방’은 주택이 갖추어야 할 조건들을 갖추고 있지 못하기 때문에 통계청 조사에서도 ‘주택 이외의 거처’로 분류되고 있다. 또한 쪽방으로 분류된다는 것 자체가 최저주거기준에 미달된다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 쪽방의 최저주거기준 미달 실태를 살펴보는 것은 무의미할 수도 있다. 하지만, 여기에서는 쪽방이라는 주거공간이 가지고 있는 물리적 환경의 특성을 최저주거기준과 연계하여 살펴보고자 한다.

(1) 용도별 방의 개수 및 면적 기준 미달

쪽방의 실 구성은 최저주거기준에 제시된 규정에 따르면 그냥 ‘1’로 표현해야 할 것이다. 쪽방은 부엌도, 식사실 겸 부엌도 없이 달랑 침실로 사용할 수 있는 1평 남짓한 방 1개만을 갖고 있으며, 그 곳이 침실이자, 거실이자, 부엌이기 때문이다. 쪽방에서 거주하는 가구가 대체로 1인가구이라는 것을 감안해도 최저주거기준에서 1인가구에 요구하는 ‘1K’의 방 구성을 충족하지 못하고 있다. 결국, 거의 대부분의 쪽방이 가구원수 대비 용도별 방의 개수 기준에 미달한다고 볼 수 있다.

가구원수 대비 사용 면적 기준을 적용해도 거의 100%가 최저주거기준에 미달한다는 사실에는 변함이 없다. ‘쪽방’이라는 용어가 의미하듯이 서울 지역의 경우 대체로 0.5~1평(약 가로 1.2m×세로 2m) 정도이고, 지역에 따라서는 2~3평 크기의 쪽방도 존재하기도 하지만, 대개의 쪽방은 성인 한 사람이 누울 수 있을 정도로 작다.

58) 대한주택공사(2005b), 32쪽

59) 대한주택공사(2005b), 24-28쪽, 71-76쪽을 발췌하여 정리

그런데, 최저주거기준에서 요구하는 1인 가구의 최소주거면적은 3.6평이기 때문에 상대적으로 '넓은' 쪽방인 경우에도 가구원수 대비 사용 면적 기준에 미달되는 것은 분명한 사실이다.

이처럼 쪽방은 빈곤계층이 거주하는 주거공간 중에서도 가장 열악하다고 할 수 있다. 이는 쪽방이 정부기관의 인가 없이 숙박 또는 임대차 이뤄지는 비공식적인 시장으로서 정부의 규제도 제도적 지원도 받지 않고 있다는 사실과 결코 무관하지 않다.

(2) 필수적인 설비 기준 미달

쪽방은 일반적으로 거주민이 개별적으로 사용할 수 있는 부엌, 화장실, 세면실 등을 갖추고 있지 않고 있기 때문에 필수적인 설비 기준을 적용하면, 모두 최저주거기준에 미달한다.

우선, 취사를 할 수 있는 부엌이 없어 쪽방 주민들은 방 안에 휴대용 가스버너를 놓고 취사를 하거나 방문 앞에 조그만 공간이 있는 경우에는 그곳에 석유곤로나 휴대용 가스버너, 각종 그릇을 놓고 취사를 하기도 한다.

화장실은 대개 한 건물에 하나씩 있으나, 상대적으로 큰 건물은 층마다 화장실이 있는 곳도 있다. 또한 일부 건물에서는 화장실을 쪽방으로 바꾸는 바람에 건물 안에 화장실이 없는 경우도 있는데, 주민들은 동네에 설치되어 있는 공중화장실을 이용한다. 대개 여러 주민들이 사용하는 공동화장실의 위생 상태는 청결하지 못해 병균이 번식하기 쉽다는 문제가 있는데, 특히 25.7%를 차지하는 재래식화장실의 경우 이러한 위생문제가 더욱 심각하게 나타날 것이라 여겨진다.

<표 IV-4> 화장실 이용 현황

구분	빈도	구분	빈도
쪽방 건물 내 공동화장실	306(81.0)	수세식	274(74.3)
공중화장실	54(14.3)		
역사 내 화장실	6(1.6)		
요강	3(0.8)	재래식	95(25.7)
종교·복지단체의 화장실	3(0.8)		
기타	6(1.6)		
계	378(100.0)	계	369(100.0)

자료: 대한주택공사(2005b), 73쪽

부엌과 화장실도 없는 쪽방에서 개별적으로 이용할 수 있는 목욕시설을 기대하기 어려운 것은 당연할지도 모른다. 조사결과에 따르면, 목욕을 할 때 쪽방건물 내 수도시설을 이용한다는 주민이 가장 많았으나(53.3%), 그 역시 건물 층별 또는 건물별로 하나 정도 설치되어 있는 키 낮은 수도꼭지가 전부이며, 여러 사람이 함께 사용하는 개방적인 공간이기 때문에 목욕시설로서 적절하다고 볼 수 없다. 이외에도 유료 공중목욕탕을 이용하거나(26%), 쪽방상당소 등 종교·복지단체의 무료 목욕권을 받아 공중목욕탕을 이용하는 것(11.5%)으로 나타났다.

<표 IV-5> 목욕시설 이용 현황

구분	빈도
쪽방건물 내 수도시설 이용	287(53.3)
유료 공중목욕탕 이용	140(26.0)
종교·복지단체의 무료목욕권으로 공중목욕탕 이용	62(11.5)
종교·복지단체 사무실내 샤워실 이용	45(8.4)
기타	4(0.7)
계	0(100.0)

자료: 대한주택공사(2005b), 73쪽

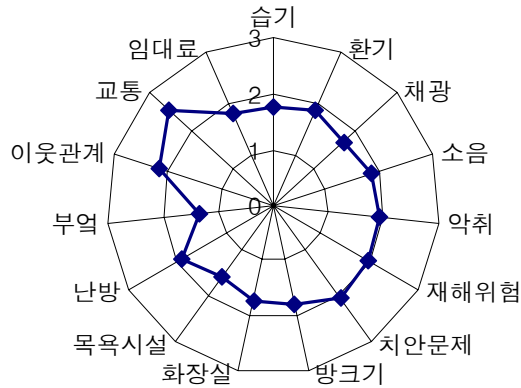
(3) 구조.성능.환경 기준 미달

쪽방의 경우도, 구조.성능.환경 기준을 적용하여 살펴보면, 어떤 건물을 쪽방으

로 사용하느냐에 따라 조금씩 차이가 발생한다. 여관·여인숙이나 공장기숙사, 상가·공장건물 등 애초에 건축허가를 받고 지어진 건물은 주로 벽돌과 같은 비교적 안전한 주거를 유지시킬 수 있는 재료로 건축된 반면, 국공유지 등에 급하게 지어진 건물을 계속 사용하면서 형성된 쪽방이나 쪽방밀집지역의 일부 주택들은 목조 건물로서, 벽은 대부분 판자나 흙으로 구성되어 있다. 하지만 건축재료와 상관없이 전반적으로 건물의 노후정도가 심해 누전이나 부주의에 따른 화재나 수해 등 각종 재해에 취약한 실정이다. 화재 등으로 인해 기존 쪽방이 전소하여 새로 건물을 지을 경우에는 현행의 건축법에 따라 지어졌기 때문에 기존의 쪽방에 비해 구조적으로 안전하다고 할 수 있는데, 그 비율이 높지는 않다.

또한 쪽방은 방음, 환기, 채광이 매우 불량하다. 당초부터 쪽방으로 운영하기 위해 세워진 건물의 경우 위낙 공간을 잘게 분할했기 때문에 건물 안쪽으로 들어갈수록 너무 어두워서 낮에도 형광등을 켜놓는 방이 대다수이다. 또한 일반주택을 쪽방으로 개조한 경우에는 최대한 방을 많이 만들기 위해 창문 없는 방도 존재한다. 또한 쪽방건물들이 다닥다닥 붙어있는 경우에는 창문이 있다고 해도 공기가 순환될 공간을 확보할 수 없어 환기가 거의 되지 않는다. 때문에 일부 쪽방의 경우 악취가 나고 습기가 차 방 내부에 곰팡이가 번식하기도 해 거주민의 건강이나 위생 문제에 악영향을 미치기 쉬우며, 덥고 습한 여름철에는 이러한 문제가 더욱 심각하게 나타난다. 또한 쪽방건물의 외벽이 벽돌로 되어있는 경우도 쪽방과 쪽방 사이의 벽은 합판 등으로 만들어진 경우가 많아 옆방에서 이야기하는 소리나 TV소리가 들릴 정도인데, 이는 사생활 보호의 측면에서도 심각한 문제라 하겠다.

이는 주거만족도 평가를 통해서도 확인할 수 있다. 물론 주민들이 불편함을 호소하는 것은 주로 부엌, 목욕시설, 화장실 등 주거시설에 관한 것이었지만, 이와 함께 채광, 습기, 소음에 대한 불만도 상대적으로 높게 나타났다.



<그림 IV-1> 주거만족도

자료: 대한주택공사(2005b), 76쪽

(4) 기타

쪽방의 난방방식은 건물에 따라 다양하게 나타난다. 건물 자체가 노후화된 건물이 많기 때문에 도시가스보일러보다는 기름보일러나 연탄보일러가 더 많이 사용되고 있으며, 전기 판넬을 이용한 경우도 있다. 그리고 난방시설을 갖추지 않은 곳은 전기장판을 이용하여 난방문제를 해결하고 있다. 그런데, 쪽방의 경우 월세나 일세 속에 전기세와 난방비 등 각종 공과금이 포함되어 있으며, 대개 개별적인 난방조절이 불가능한 구조로 되어 있다. 이로 인해 겨울철이 되면 늘어난 전기세와 난방비에 대한 공동부담 문제 또는 난방온도에 대한 불만 등으로 인해 집주인과 쪽방 거주민간의 분쟁이 발생하기도 한다.

3. 지하주거

1) 현황

지하주거는 지상이 아닌 지하공간에서 주거활동이 이루어지는 것을 총칭하는 용어로, 크게 다세대 및 다가구주택 등의 ‘반지하’와 같이 처음부터 주거용으로 계획된 경우와 단독주택, 연립주택, 빌라의 지하에 마련되어 있는 지하실이나 주차장 등 비주거용 공간을 주거용으로 개조한 경우로 구분할 수 있다. 지하주거는 지상에 조성된 주거공간에 비해 상대적으로 가격이 저렴하여 저소득층에게 주거지로서 선호되고 있다. 특히 비주거용 공간을 주거용으로 개조한 지하주거는 최빈곤층의 주거지로서 활용되고 있는데, 비닐하우스촌이나 쪽방에 비해 결코 주거환경이 낮다고 할 수 없을 정도로 매우 열악한 상태이다.

지하주거가 열악한 주거환경에도 불구하고 계속해서 확대되어 온 배경에는 우리나라의 심각한 주택부족 현상이 존재한다. 즉, 쾌적한 주거환경을 보장하기에 앞서 늘어나는 주택수요를 충족하는 것이 우선적인 과제였던 것이다. 그리고 지하층의 주거환경을 개선하기 위해 다세대주택을 도입하였지만, 지하층에 대한 규제 완화로 인해 지하층의 열악한 주거환경은 개선되지 않은 채 지하주거가 보편적인 현상으로 인정되면서 급속하게 확산되었다.

지하주거의 내부구조나 주거시설 등은 주택의 유형별로 비교적 유사한 구조를 하고 있다. 반면 주거환경은 주택유형에 따라 차이가 있을 뿐만 아니라 주택에 따라서도 차이가 존재한다. 지하실과 같이 비주거용 공간을 주거용으로 전환한 경우에는 햇볕이 전혀 들지 않을 정도로 열악하지만 최근에 지어진 다세대·다가구주택의 반지하는 환기나 채광상태가 지상층에 못지않은 곳도 있다. 하지만, 지하주거는 환기, 채광, 습도 등이 지상공간에 비해 절대적으로 불리한 구조로 되어 있어 일조량 부족, 습기 과다, 곰팡이 번식, 환기의 어려움으로 인한 실내오염 등으로 인해 거주민의 건강에 악영향을 미치고 있다.

지하주거는 비닐하우스촌이나 쪽방과 달리 특정지역에 밀집해있지 않다. 그동안 지하주거에 대한 조사가 공식적으로 이루어지지 않아 지하주거의 규모를 정확하게 파악하지 못했으나, 2005년 인구주택총조사에서 조사항목에 지하주거 거주 여부를

확인할 수 있는 항목이 포함됨으로써 지하주거의 규모를 파악할 수 있게 되었다. 통계청이 발표한 결과에 의하면, 전국적으로 58만8천 가구가 지하주거에 거주하고 있으며, 지하주거에 거주하는 가구의 82.7%가 임차 가구인 것으로 확인되었다⁶⁰⁾. 지역별로 살펴보면 지하주거의 90% 이상이 서울, 경기, 인천 등 수도권 지역에 집중되어 있으며, 서울시를 기준으로 하면 전체 가구의 10.7%인 35만5천 가구가, 수도권을 기준으로 하면 전체 가구의 7.5%가 지하주거에 거주하는 것으로 나타났다⁶¹⁾.

2) 최저주거기준 미달 실태⁶²⁾

(1) 용도별 방의 개수 및 면적 기준 미달

2005년 한국도시연구소가 조사한 결과에 의하면 전체 조사가구의 32.1%가 최저주거기준 중 가구원수 대비 용도별 방의 개수 기준에 미달하고 있으며, 10.6%가 가구원수 대비 사용면적 기준에 미달하고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-6> 지하주거의 가구원수 대비 용도별 방의 개수 현황

(단위: 세대, ()안은 %)

구분	1개	2개	3개	4개	계
1명	33(47.8)	24(7.9)	1(1.1)	-	58(12.6)
2명	19(27.5)	59(19.4)	8(9.2)	-	86(18.6)
3명	11(15.9)	90(29.6)	21(24.1)	-	122(26.4)
4명	6(8.7)	113(37.2)	45(51.7)	1(50.0)	165(35.7)
5명	-	13(4.3)	8(9.2)	1(50.0)	22(4.8)
6명 이상	-	5(1.6)	4(4.5)	-	9(1.9)
계	69(100)	304(100)	87(100)	2(100)	462(100)

자료: 대한주택공사(2005c), 86쪽

60) 통계청(2006), 2005 인구주택총조사 표본집계 결과[주거실태·경제활동] 보도자료

61) 민주노동당 심상정 의원실 자료, 프레시안 2006년 10월 18일자 기사 재인용

62) 대한주택공사(2005c), 85-90쪽을 발췌하여 정리

<표 IV-7> 지하주거의 가구원수 대비 사용 면적 현황

(단위: 세대, ()안은 %)

구분	3.6평 미만	3.6평 이상 6.1평 미만	6.1평 이상 8.8평 미만	8.8평 이상 11.2평 미만	11.2평 이상 12.4평 미만	12.4평 이상 14.8평 미만	14.8평 이상	계
1명	3(60.0)	11(68.8)	8(33.3)	15(16.7)	3(7.9)	4(6.6)	7(3.8)	51(12.2)
2명	2(40.0)	4(25.0)	7(29.2)	23(25.6)	10(26.3)	8(13.1)	22(11.9)	76(18.1)
3명	-	-	5(20.8)	31(34.4)	10(26.3)	13(21.3)	55(29.7)	114(27.2)
4명	-	1(6.3)	4(16.7)	16(17.8)	12(31.6)	35(57.4)	80(43.2)	148(35.3)
5명	-	-	-	3(3.3)	1(2.6)	-	17(9.2)	21(5.0)
6명	-	-	-	2(2.2)	1(2.6)	1(1.6)	3(1.6)	7(1.7)
7명 이상	-	-	-	-	1(2.6)	-	1(0.5)	2(0.4)
계	5(1.2)	16(3.8)	24(5.7)	90(21.5)	38(9.1)	61(14.6)	185(44.2)	419(100)

자료: 대한주택공사(2005c), 87쪽

(2) 필수적인 설비 기준 미달

필수적인 설비 기준에 대비하여 지하주거의 주거시설을 살펴보면, 부엌의 경우는 조사가구 중 한 가구를 제외한 모든 가구에 부엌이 있고 거의 대부분이 단독으로 사용하고 있으며, 부엌의 형태는 98%가 입식인 것으로 나타났다.

화장실의 경우, 대부분이 단독으로 사용하고 있었으나 조사가구의 8.6%는 다른 가구와 공동으로 사용하고 있었으며, 공동으로 사용하는 가구 수는 한 가구에서부터 많게는 7가구가 함께 사용하는 것으로 나타났다. 그리고 조사가구의 11.0%가 화장실이 주택 외부에 있었으며, 재래식화장실인 경우도 7.3%에 이르는 것으로 나타났다. 목욕시설의 경우 조사가구의 83.8%가 목욕시설이 있는 것으로 나타났으며, 이들의 대부분은 단독으로 사용하는 것으로 나타났다.

이처럼, 지하주거의 경우 비닐하우스촌이나 쪽방에 비해 필수적인 설비 기준에 미달하는 비율이 낮게 나타나는데, 이는 지하실이나 지하주차장을 불법적으로 개조한 경우를 제외하면 지하주거 역시 지상주거와 마찬가지로 부엌과 화장실, 목욕시설을 갖춘 독립된 주거공간으로 계획되기 때문이다.

<표 IV-8> 지하주거의 필수적인 설비 현황

(단위: 세대, ()안은 %)

주거시설	있음		없음	계
	단독사용	공동사용		
부엌	455(98.5)	6(1.3)	1(0.2)	462(100)
화장실	416(91.4)	39(8.6)	-	462(100)
목욕시설	382(82.7)	5(1.1)	75(16.2)	462(100)

자료: 대한주택공사(2005c), 88쪽

한편 지하주거의 필수적인 설비 현황을 지역별로 살펴보면, 경기도에 위치한 지하주거가 서울에 비해 필수적인 설비가 훨씬 열악한 것으로 나타났다. 경기도의 경우 부엌은 2.6%, 화장실은 15.8%가 공동사용하고 있으며, 목욕시설을 갖추지 못한 가구는 21.8%에 이르는 것으로 나타났다.

<표 IV-9> 지역별 지하주거의 필수적인 설비 현황

(단위: %)

구분	서울			경기		
	단독사용	공동사용	없음	단독사용	공동사용	없음
부엌	99.5	-	0.5	97.4	2.6	-
화장실	96.1	3.9	-	84.2	15.8	-
목욕시설	88.6	0.9	10.5	76.9	1.3	21.8

자료: 대한주택공사(2005c), 89쪽

(3) 구조.성능.환경 기준 미달

최저주거기준에서는 지하층에 거주하는 것만으로 최저주거기준에 미달한다고 볼 수 있는 근거가 존재하지 않는다. 하지만, 최저주거기준 중 구조.성능.환경 기준의 세부내용을 적용해보면, 현재의 지하주거는 여러 측면에서 최저주거기준에 미달한다는 것을 확인할 수 있다.

지하주거의 전반적인 생활에 대한 주민의 평가를 알아보기 위해 습기, 환기, 채광, 소음, 악취, 침수 등 재해위험, 사생활보장, 치안문제에 대한 만족도를 평가한

결과를 살펴보면, 매우 불만이라고 응답한 비율이 습기가 31.9%로 가장 많았으며, 다음으로 채광(29.4%), 환기(25.8%), 악취(19.9%)가 불만족스러운 것으로 평가되었다. 이는 지하주거의 재질이 방습효과를 제대로 내지 못하고 있으며, 방음, 환기, 채광에 대한 설비를 구비하지 못함으로써, 소음, 악취, 대기오염으로 인해 건강상의 해를 입을 수 있다는 것을 보여준다. 실제 지하주거의 바닥과 벽은 젖어있는 때가 많고 곰팡이로 인해 벽지가 얼룩져 있는 경우가 많다. 또한 자연채광이 거의 되지 않아 한낮에도 전등을 켜야 생활할 수 있으며, 창문도 크기가 작고 제 기능을 하지 못하는 곳이 많이 환기불량으로 눅눅하고 쾌쾌한 냄새로 나는 곳이 많다.

그리고 비록 침수 등 재해위험에 대한 불만이 상대적으로 적은 것이 사실이지만, 조사가구의 10.8%가 침수를 경험한 적이 있다고 응답하고 있어 지하주거가 홍수 등 자연재해의 위험에 대해 쉽게 노출되어 있음을 짐작할 수 있다. 더구나 침수 이후에도 침수방지대책을 마련하지 않고 있는 경우가 침수를 경험한 가구의 70%나 차지하고 있어 다시 침수될 가능성이 높다. 지하주거에 대한 침수 위험은 2001년 폭우로 인한 전체 침수피해 가구의 80%가 반지하 및 지하주거였다는 통계를 통해서도 확인할 수 있다⁶³⁾.

이처럼 지하주거의 경우 지하주거의 설치와 관련하여 별도의 건축 및 환경 기준이 마련되지 않으면, 거주자의 건강과 안전에 심각한 위협을 끼칠 수 있을 정도로 열악한 주거환경을 갖고 있다.

63) 한국도시연구소(2003)

<표 IV-10> 지하주거환경 평가

(단위 : 세대, ()은 %)

주거환경	매우불만	불만	보통	약간만족	매우만족	계	만족도
습기	145(31.4)	205(44.4)	77(16.7)	30(6.5)	5(1.1)	462(100)	2.02
환기	119(25.8)	194(42.0)	97(21.0)	47(10.2)	5(1.1)	462(100)	2.19
채광	136(29.4)	196(42.4)	99(21.4)	29(6.3)	2(0.4)	462(100)	2.06
소음	79(17.1)	121(26.2)	166(36.0)	83(1.0)	11(2.4)	461(100)	2.63
악취	92(19.9)	195(42.4)	123(26.6)	44(9.5)	7(1.5)	461(100)	2.31
침수 등 재해위험	40(8.7)	84(18.2)	175(37.9)	137(29.7)	25(5.4)	461(100)	3.06
사생활 침해	33(7.1)	119(25.8)	190(41.1)	110(23.8)	10(2.2)	462(100)	2.88
치안문제	29(6.3)	104(22.6)	210(45.6)	105(22.8)	13(2.8)	461(100)	2.93

주: 만족도는 매우 만족에 5점을 부여하고 만족, 보통, 불만, 매우 불만에 각각 4,3,2,1 점을 부여하여 계산한 평균값임

자료: 대한주택공사(2005c), 94쪽

(4) 기타

지하주거의 경우도 전기의 공급과 관련한 어려움을 겪고 있는 가구가 일부 존재하는 것으로 나타났다. 조사가구의 19.3%가 전기계량기를 공동으로 사용하고 있었는데, 가구별로 사용한 전기량을 두고 이웃 간의 갈등이 상당한 것으로 나타났다. 이는 대체로 가구원수나 생활양식 등을 고려하지 않고 전기요금을 사용가구 수로 나누어 부과하기 때문이다. 이러한 문제는 당초 한 가구가 살도록 지어진 지하층을 여러 가구가 살 수 있도록 주택을 분할한 경우에 주로 발생하고 있으며, 누진세로 인해 단독으로 사용하는 것에 비해 요금을 많이 지불하고 있지만 전기계량기 설치 비용이 비싸 설치하지 못하고 있었다.

제5장 최저주거기준 미달가구의 유형별 미달내용 및 특성

1. 조사대상가구의 기본적 유형 분류

조사대상가구를 대도시와 중소도시 그리고 농어촌지역으로 구분해 보면, 대도시의 경우 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수(이하, 용도별 방의 개수 및 면적) 미달가구가 3사례, 필수적인 설비 미달가구가 3사례, 그리고 중복 미달가구가 2사례이다. 중소도시와 농어촌지역의 경우에는 각각의 유형별로 2사례씩으로 예정되었으나, 중소도시의 경우에만 중복 미달가구가 1사례로 줄었고, 필수적인 설비 미달가구의 사례가 1사례 늘어 난 3사례이다⁶⁴⁾.

그 외에 ‘구조·성능·환경 기준’에 미달하는 가구도 20사례 중에서 추출하였다. 이 경우에는 객관적으로 그 미달 여부를 측정할 수는 없지만, 사례가구 중 명백히 이 기준에 저촉된다고 조사자가 판단한 가구들로 분류작업을 실시하였다. 이 기준에 미달한다고 여겨지는 사례수는 총 20사례 중 14사례에 달하였다. 이에 따라 ‘용도별 방의 개수 및 면적’과 ‘구조·성능·환경 기준’에 중복미달 되는 가구가 4사례, ‘필수적인 설비의 기준’과 ‘구조·성능·환경 기준’에 중복미달 되는 가구가 7사례로 분류되었으며, 세 가지 기준에 모두 미달하는 가구도 3사례에 이르렀다. 이 중 설비 기준과 구조 등에 중복 미달되는 가구가 용도별 방의 개수 및 면적이나 구조 등의 기준에 중복미달 되는 가구보다 그 사례수가 적은 것은 설비와 구조 등의 미달이 모두 주택의 노후·불량의 정도에 의해 크게 영향을 받기 때문이다.

64) 애초 기획한 바에 의하면, 최저주거기준 중 ‘용도별 방의 개수 및 면적’ 미달가구 7사례, ‘필수적인 설비의 기준’ 미달가구 7사례, 이 두 가지 기준의 중복 미달가구 6사례를 조사할 계획이었다. 그러나 조사 후 실측도면 등을 분석한 결과 중복 미달로 애초 분류되었던 사례 중 1사례(【사례 13】)가 필수적인 설비 미달로만 밝혀졌다. 결국 최종적으로 사례가구들의 미달실태는 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구가 7사례, 필수적인 설비 미달가구가 8사례, 중복 미달가구가 5사례이다.

<표 V-1> 조사대상가구의 최저주거기준 미달 실태 구분

구분	용도별 방의 개수 및 면적 미달 (A)	필수적인 설비 기준 미달 (B)	구조·성능 환경기준 미달 (C)	
대도시	【사례 1】 【사례 2】 【사례 3】	【사례 4】 【사례 5】 【사례 6】	【사례 3】 , 【사례 5】 【사례 6】 , 【사례 7】	
중소도시	【사례 9】 【사례 10】	【사례 11】 【사례 12】 【사례 13】	【사례 10】 , 【사례 11】 【사례 12】 , 【사례 13】	
농어촌	【사례 15】 【사례 16】	【사례 17】 【사례 18】	【사례 15】 , 【사례 16】 【사례 17】 , 【사례 18】 【사례 19】 , 【사례 20】	
구분	(A×B) 중복 미달	(A×C) 중복 미달	(B×C) 중복 미달	(A×B×C) 중복 미달
대도시	【사례 7】 【사례 8】	【사례 3】	【사례 5】 【사례 6】	【사례 7】
중소도시	【사례 14】	【사례 10】	【사례 11】 【사례 12】 【사례 13】	-
농어촌	【사례 19】 【사례 20】	【사례 15】 【사례 16】	【사례 17】 【사례 18】	【사례 19】 【사례 20】

주: A와 B, (A×B)는 각각 중복되지 않도록 적시하였고, C와 (A×C), (B×C), (A×B×C)는 중복되는 경우를 모두 적시하였다. 이는 애초 사례가구를 선정함에 있어 C를 따로 고려하지 않고 각각 중복되지 않도록 사례를 선정하였으나, 분석과정에서 C를 분류하였기 때문에 앞의 구분과 중복될 수밖에 없었음

지역유형별 조사대상지역을 살펴보면, 대도시의 경우에는 서울특별시 관악구와 강북구에서 사례가구를 선정하였으며, 중소도시의 경우에는 청주시에서 사례가구를 선정하여 방문면접조사를 실시하였다. 그리고 농어촌지역의 경우는 주로 농촌지역을 대상으로 선정하였는데, 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구는 충청남도 홍성군에서, 필수적인 설비 미달가구와 중복 미달가구는 전라북도 장수군에서 사례가구를 선정하여 방문면접조사를 실시하였다.

면접조사시 조사자 2인이 조사대상가구가 살고 있는 주택을 직접 방문하여, 면

접조사와 함께 주택을 직접 실측하였고, 이후 이를 바탕으로 평면도를 작성하였다.

2. 최저주거기준 유형별 미달내용 분석

1) 용도별 방의 개수 및 면적 미달

최저주거기준 미달 유형 중 용도별 방의 개수 및 면적을 각각 구분하지 않고 통합적으로 구분하여 사용한 것은 면적 미달가구의 비율이 여타 미달기준에 비해 그 규모가 작고, 이 두 가지 기준 모두 사용하는 공간의 크기 등과 관련되어 있다고 보았기 때문이다. 그리고 기술적으로, 용도별 방의 개수는 외형적으로 파악이 가능하지만 주거면적은 실측을 하지 않고서는 확인할 수가 없어 사전에 조사대상가구를 선정하는 것이 어려웠기 때문이기도 하다. 이 기준에 미달하는 7사례 중 용도별 방의 개수에 미달하는 가구는 모두 7사례이며, 면적기준에만 미달하는 가구는 한 사례도 없었다. 하지만, 2사례(【사례2】 , 【사례9】)에서는 용도별 방의 개수뿐만 아니라 면적기준에도 미달하는 것으로 실측결과 확인되었다.

조사를 실시하는 과정에서 도시지역과 달리 농촌지역 재래주택의 경우에는 용도별 방의 개수 및 면적을 명확히 구분하기가 쉽지 않았다. 주택의 형태 자체가 규격화된 모양을 이루지 못할 뿐 아니라, 재래식 부엌의 경우 그 공간이 충분히 넓어도 식사실을 겸하지 못하는 경우가 대부분이다. 식사실 대신 거실용 마루는 대부분 구비되어 있는 편이지만, 주로 외부에 노출되어 있어 여름에는 식사실 용도로 활용되거나 겨울에는 활용될 수 없다. 하지만, 이번 조사에서는 일단 좁더라도 식당 공간과 마루가 구비되어 있으면 DK를 모두 구비한 것으로 인정하였다.

또한 이 보고서에서 사용하는 각 조사대상가구 주택의 총 주거면적은 조사자의 실측을 토대로 한 것이며, 안목치수⁶⁵⁾를 기본으로 계산한 것이다. 그런데, 농촌지역의 재래주택에서는 이들이 활용하는 공간이 여러 개의 독립적 건축물로 이루어진 경우가 많다. 또한 도시지역에서도 공동화장실의 경우에는 주 주거공간 외부에

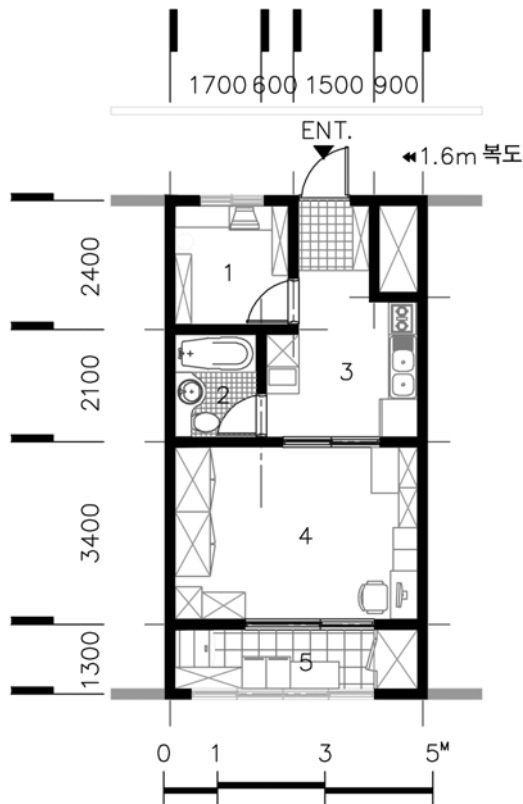
65) 안목치수는 벽의 두께 등을 제외한 실제 사용할 수 있는 공간의 길이를 측정한 것이다.

설치되어 있는 경우가 많다. 그래서 화장실과 부엌은 주 주거공간 내·외부를 불문하고 총 주거면적에 포함시켰다. 창고의 경우에는 주 주거공간 내부에 있는 경우에는 수납공간과 같이 처리하여 총 주거면적에 포함시켰으며, 주 주거공간 외부에 별도로 조성된 창고는 총 주거면적에 포함시키지 않았다. 농촌지역 주택의 경우 도시지역의 주택과 달리 생산수단을 보관하는 공간으로서의 기능도 동시에 하고 있다고 보았기 때문이다. 그리고 마당도 총 주거면적에 포함시키지 않았다.

또한 용도별 방의 개수에 있어서는 통계청에서 2005년 인구주택총조사시 사용한 지침을 그대로 사용하였다. 즉, 침실로 활용이 가능할 수도 있지만 물건을 쌓아놓는 등 창고의 기능으로 사용하며 침실로 사용하지 않는 경우에는 방수에 포함시키지 않았다. 그리고 다락의 경우, 그 공간을 이용하는 사람이 서 있을 수 있을 정도의 높이가 되고 실제 침실로 사용할 경우에만 방수로 계산을 하였고, 그 이외에는 방수로 계산하지 않았다.

■ 【사례 1】 홍○필(여, 51세)

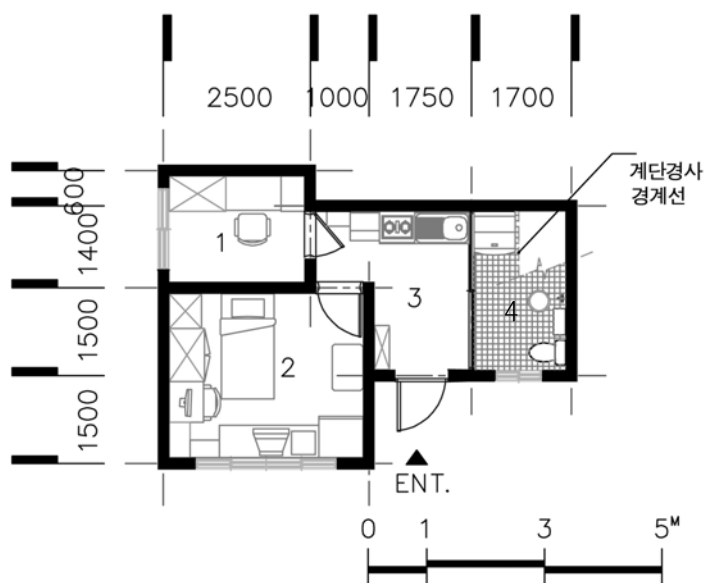
동거가족구성	본인, 남편, 딸 2(고2, 중2), 시어머니 / 총 5명		
용도별 방의 개수	2DK	최저주거기준 상 필요방수	3DK
총 주거면적	43.24㎡	최저주거기준 상 필요면적	41㎡
침실활용	▶도면 1(방1): 부부용 침실 ▶도면 4(방2): 딸 2명과 시어머니 침실 겸 거실		
최저주거기준 미달 근거	▶3대 5인 가구구성으로 침실이 최소 3개여야 하나 2개에 불과		
주택 및 점유 유형	50년 공공임대 / 보증부 월세	난방 방식	도시가스
특징	▶실변 1(방1)의 경우, 면적이 4.62㎡이나, 가구 등을 제외한 면적은 3.08㎡로 1평에도 미달. 따라서 부부 2인의 침실로 사용하기에도 매우 열악한 조건 ▶실변 4(방2)의 경우에도 그 면적이 14.4㎡이나 거실도 겸하고 있으므로 가구 등을 제외한 실사용면적은 10.66㎡(3.2평)에 불과. 따라서 3인의 침실 겸 거실로 사용하기에는 비좁음		



실변	명칭
1	방 1
2	화장실
3	부엌
4	방 2
5	베란다

■ 【사례 2】 김○애(여, 46세)

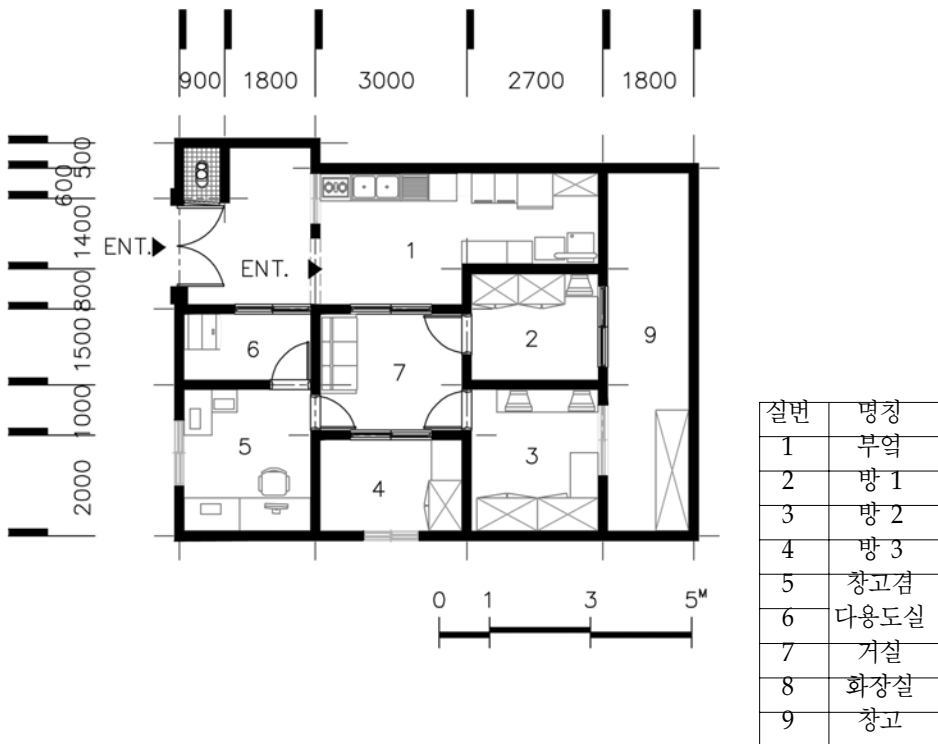
동거가족구성	본인, 남편, 아들(고3), 딸(중2) / 총 4명		
용도별 방의 개수	2DK	최저주거기준 상 필요방수	3DK
총 주거면적	26.9㎡	최저주거기준 상 필요면적	37㎡
침실활용	▶ 실번 1(방1): 본인과 딸 침실 ▶ 실번 2(방2): 남편과 아들 침실		
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실이 1개 부족 ▶ 면적도 약 10㎡가 미달		
주택 및 점유 유형	다가구 거주 단독주택 / 보증부 월세	난방 방식	도시가스
특징	▶ 형식상 2DK라고 하나, 주방에 딸린 거실(실번 3)이 실제 휴식과 가족들 식사공간으로는 지나치게 좁아 제 용도로 실제 사용되지 못하고 있음. 따라서 이 경우에도 단지 침실 1개의 부족으로만 볼 수 없음.		



실번	명칭
1	방 1
2	방 2
3	부엌/거실
4	화장실

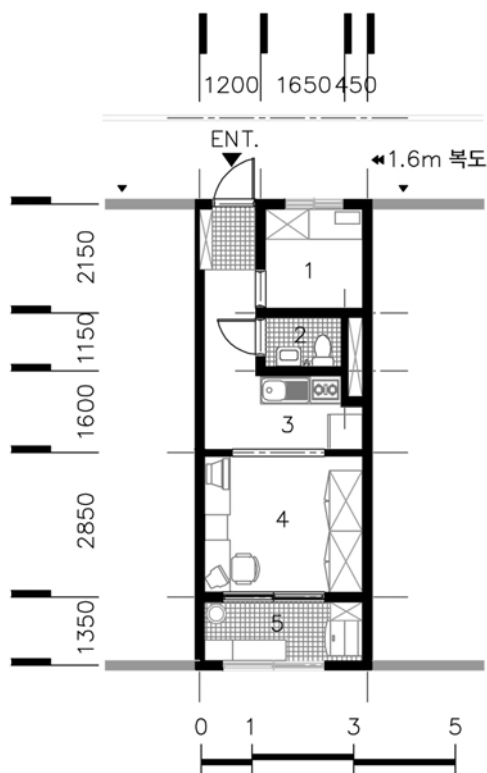
■ 【사례 3】 정○신(남, 41세)

동거가족구성	본인, 아내, 어머니, 딸 2(초6, 중3), 아들(7세) / 총 6명		
용도별 방의 개수	3DK	최저주거기준 상 필요방수	4DK
총 주거면적	67.89㎡	최저주거기준 상 필요면적	49㎡
침실활용	▶ 실번 2(방1): 어머니 침실 ▶ 실번 3(방2): 부부와 아들용 침실 ▶ 실번 4(방3): 딸 2명의 공부방 및 침실		
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실이 1개 부족 ▶ 방1(실번 2)은 부엌을 침실로 개조한 것이고, 부엌(실번 1)은 마당을 개조한 것임(난방 안 됨) ▶ 실번 5와 6은 미싱 등의 기계와 짐 등을 보관하는 공간으로 침실로는 실제 사용하지 않고 있음		
주택 및 점유 유형	단독주택 / 자가	난방 방식	기름보일러
특징	▶ 외벽과 연결된 실번 9의 한 쪽 벽이 무너져 합판과 스티로폼으로 임시로 차단하고 있음		



■ 【사례 9】 전○선(남, 45세)

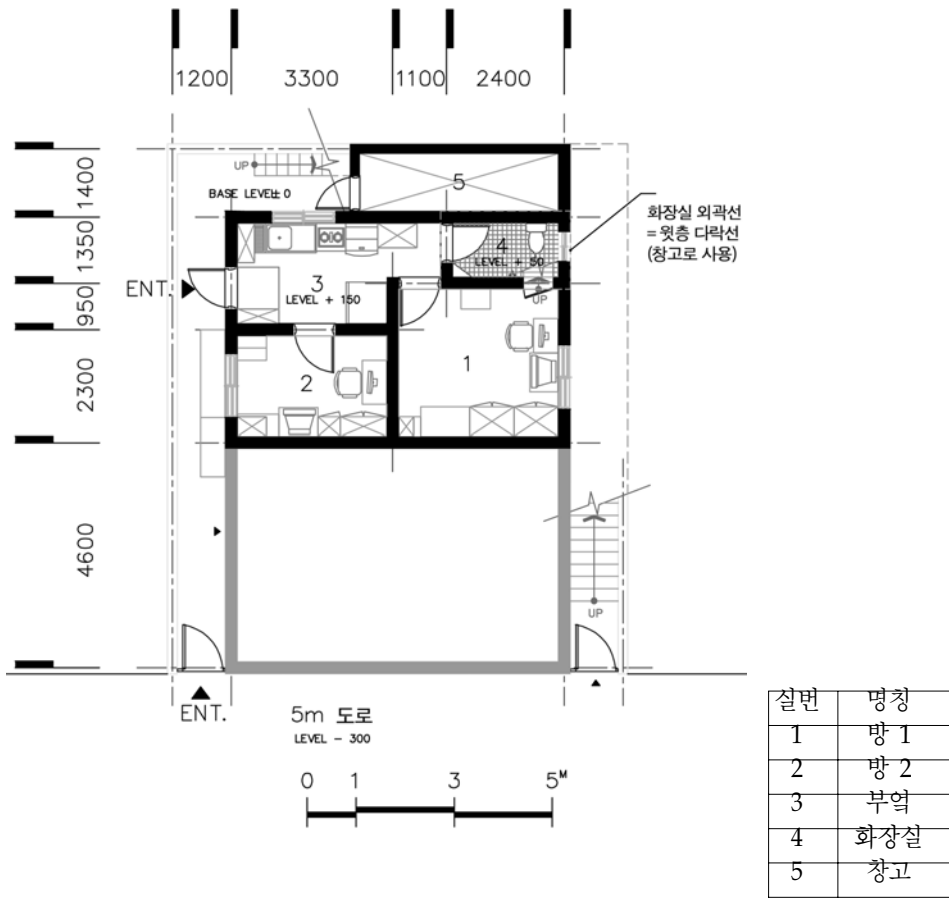
동거가족구성	본인, 아내, 딸 3(초6, 고1, 고3) / 총 5명		
용도별 방의 개수	2DK	최저주거기준 상 필요방수	3DK
총 주거면적	30.03㎡	최저주거기준 상 필요면적	41㎡
침실활용	▶ 실번 1(방1): 부부 침실 ▶ 실번 4(방2): 딸 3명 침실 겸 거실		
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실이 1개 부족 ▶ 면적기준에서도 약 10㎡ 정도 부족		
주택 및 점유 유형	영구임대 / 보증부 월세	난방 방식	중앙난방(기름)
특징	▶ 영구임대주택 ▶ 실번 1(방1)의 경우, 면적이 3.71㎡이나, 가구 등을 제외한 면적은 2.57㎡로 1평에도 많이 미달. 따라서 부부 2인의 침실로 사용하기에도 매우 좁은 상태 ▶ 실번 4(방2)의 경우에도 면적이 8.29㎡이나 거실도 겸하고 있으므로 가구 등을 제외한 실사용면적은 5.22㎡(1.6평)에 불과. 따라서 3인의 침실 겸 거실로 사용하기에는 매우 비좁음		



실번	명칭
1	방 1
2	화장실
3	부엌
4	방 2
5	베란다

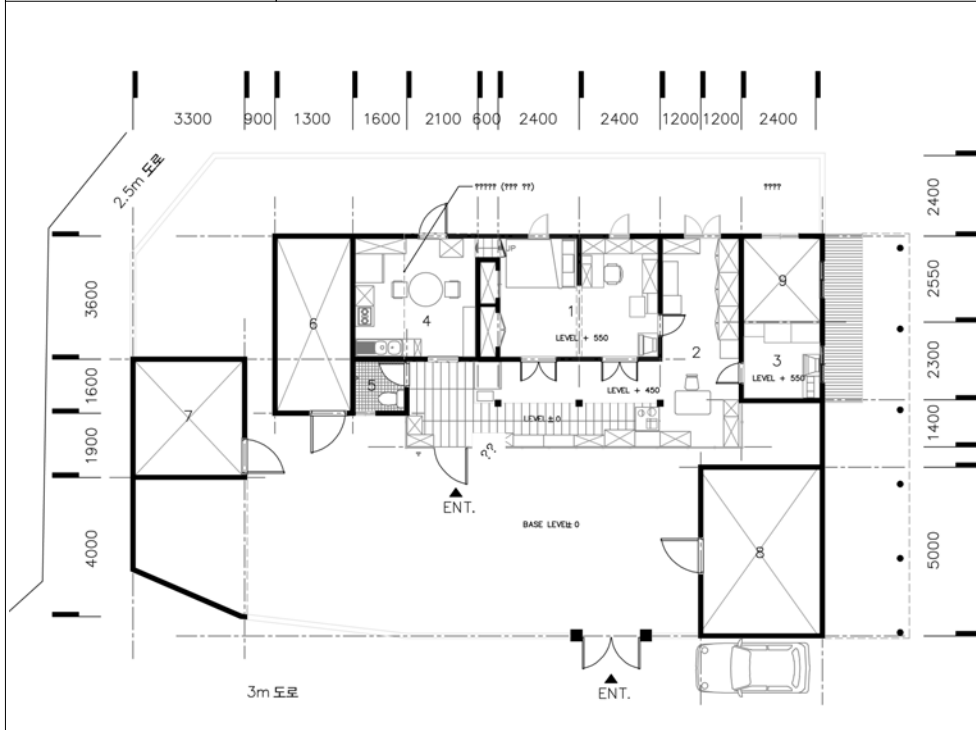
■ 【사례 10】 박○순(여, 42세)

동거가족구성	본인, 남편, 딸(초4), 아들 2(초1, 초2) / 총 5명		
용도별 방의 개수	2K	최저주거기준 상 필요방수	3DK
총 주거면적	41.7㎡	최저주거기준 상 필요면적	41㎡
침실활용	▶ 실변 1(방1): 초4 딸 1명과 각각 초1, 초2 아들 2명의 침실 ▶ 실변 (방2): 부부 침실		
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실이 1개 부족 ▶ 식사실 활용 공간 없음		
주택 및 점유 유형	다가구주택 / 보증부 월세	난방 방식	기름보일러
특징	▶ 형식적으로는 2DK라고 볼 수도 있으나, 식사실로 사용할 만한 공간이 없음. 다만, 방과 방, 방과 주방 사이의 좁은 통로로 구성되어 있어 2K라 보는 것이 타당		



■ 【사례 15】 박○경(여, 38세)

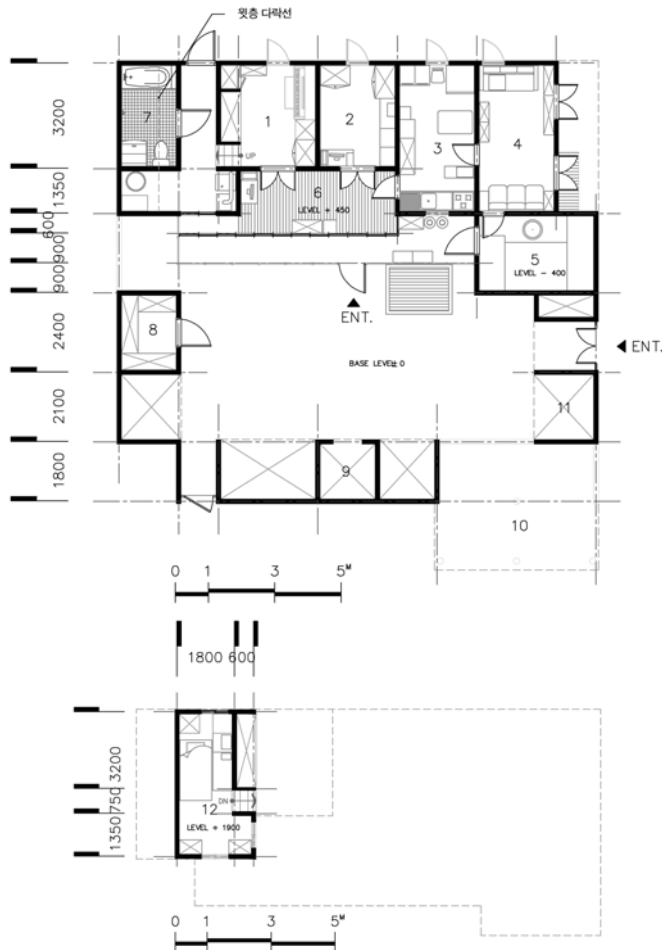
동거가족구성	본인, 아들(초4), 딸(초2) / 총 3명		
용도별 방의 개수	1DK	최저주거기준 상 필요방수	3DK
총 주거면적	126.3㎡	최저주거기준 상 필요면적	29㎡
침실활용	▶ 실번 1(방): 3식구 침실로 활용		
최저주거기준 미달 근거	▶ 8세 이상 이성 자녀 2명이므로 침실 2개가 부족 ▶ 실번 3과 9는 무상임대에 따른 집주인 짐을 보관하고 있어 방으로 사용하고 있지 않음		
주택 및 점유 유형	단독주택 / 무상임대	난방 방식	기름보일러
특징	▶ 방 사이에 1/3정도 판자로 칸막이 하여 아들 공부방으로 활용		



실번	1	2	3	4	5	6	7	8	9
명칭	방	마루	창고 1	부엌	화장실	창고 2	창고 3	창고 4	미사용

■ 【사례 16】 조○주(여, 45세)

동거가족구성	본인, 중3(여), 초6(여), 초4(남), 초3(여) / 총 5명		
용도별 방의 개수	2DK	최저주거기준 상 필요방수	3DK
총 주거면적	72.78㎡	최저주거기준 상 필요면적	41㎡
침실활용	▶ 실번 1(방1): 초등생 3명 침실 ▶ 실번 2(방2): 본인 침실 ▶ 실번 12(다락): 중3 침실로 활용		
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실이 1개 부족		
주택 및 점유 유형	단독주택 / 사글세	난방 방식	기름보일러
특징	▶ 다락(실번 12)을 침실로 사용하기도 하나, 통계청에서 규정 한 방 으로서 조건 갖추지 못하고, 여름과 겨울에는 사용을 못하고 있 어 방수에 포함시키지 않음 ▶ 실번 4 역시 방으로서의 형태를 갖추고 있으나, 나무연료를 때는 난방 등의 문제로 책 등을 보관하는 창고로만 사용하고 있음		



실번	명칭
1	방 1
2	방 2
3	부엌
4	창고 1
5	재래식 부엌
6	마루
7	화장실
8	창고 2
9	창고 3
10	헛간
11	쓰레기장
12	다락

앞의 설명에서 알 수 있는 바와 같이, 몇 가구의 경우에는 외형적으로 드러난 용도별 방의 개수로 설명할 수 없는 열악한 주거수준임을 확인할 수 있었다. 대표적으로 【사례 1】과 【사례 9】의 경우가 이에 해당되는데, 부부가 실제 사용하고 있는 침실 공간이 각각 3.08㎡와 2.57㎡로 채 1평도 되지 않았다. 이 두 사례 모두 공공임대주택에 거주하는 가구로, 이는 공공임대주택이 가구원수를 고려하지 않은 채 획일적으로 건설·공급되고 있다는 것을 잘 보여준다.

반면, 농촌지역의 경우에는 침실용 방의 수나 식사실의 구비 여부에서 열악한 주거조건을 보여주는 것은 하지만, 면적에서는 도시지역에 비해 상당히 여유 있음을 알 수 있다. 이는 농촌의 주택이 단순한 주거용 공간으로만 활용되기보다는 생산활동용 기구들을 보관하는 창고로도 활용된다는 점과 더불어, 비록 면적 계산에서는 제외하였지만, 대체로 마당을 구비하고 있고 또한 소규모로 가축을 키우는 외양간이 주택 내부에 딸려 있는 경우도 많기 때문이다.

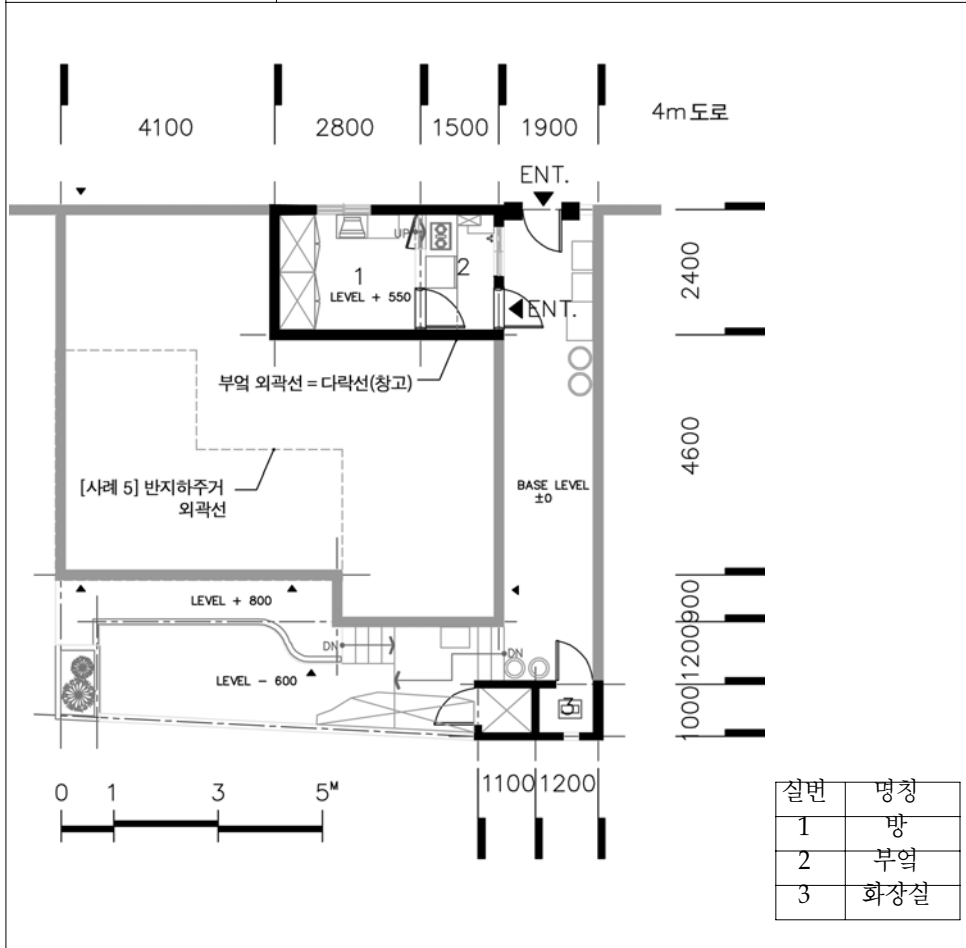
그리고 농촌지역의 경우 식수로 상수도보다는 지하수를 사용하는 경우가 많았는데, 이 경우 수질검사가 제대로 이루어지지 않았다. 따라서 이 경우에는 필수적인 설비 미달에 해당될 수도 있지만, 음용수로 사용가능한 지에 대한 확실한 근거가 없어 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구로만 분류하였다.

2) 필수적인 설비 미달

최저주거기준에서 정한 ‘필수적인 설비의 기준’은 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 그리고 목욕시설 확보이다. 20개의 조사대상가구 중 이에 미달하는 경우는 8사례이다.

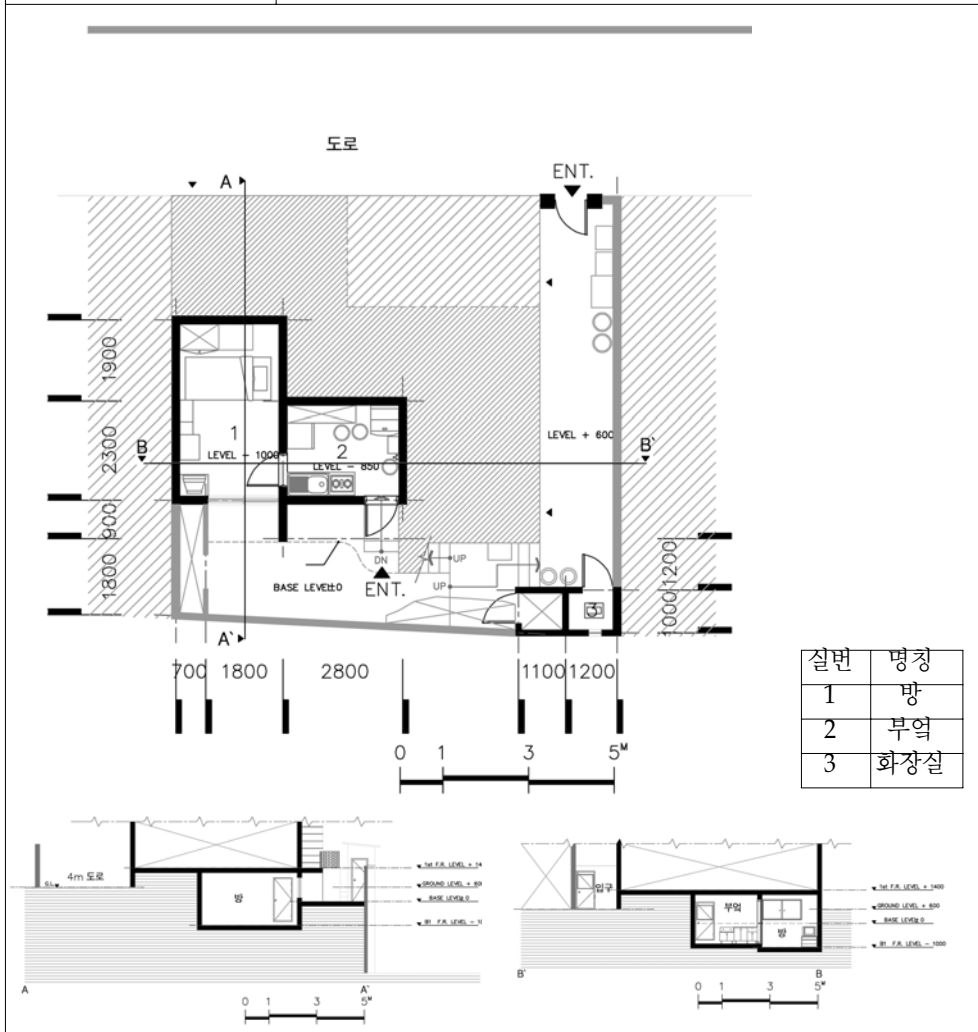
■ 【사례 4】 조○열(여, 93세)

동거가족구성	단독세대		
용도별 방의 개수	1K	최저주거기준 상 필요방수	1K
총 주거면적	12.48㎡	최저주거기준 상 필요면적	12㎡
최저주거기준 미달 근거	전용입식부엌	전용수세식화장실	목욕시설
	×	×(공동화장실)	×
주택 및 점유 유형	다가구 거주 단독주택 / 전세	난방 방식	도시가스
특징	▶ 화장실은 5가구가 공동으로 사용하며, 수세식이나 동양식 변기로 무릎이 안 좋은 고령의 조씨가 이용하기에 불편이 큼		



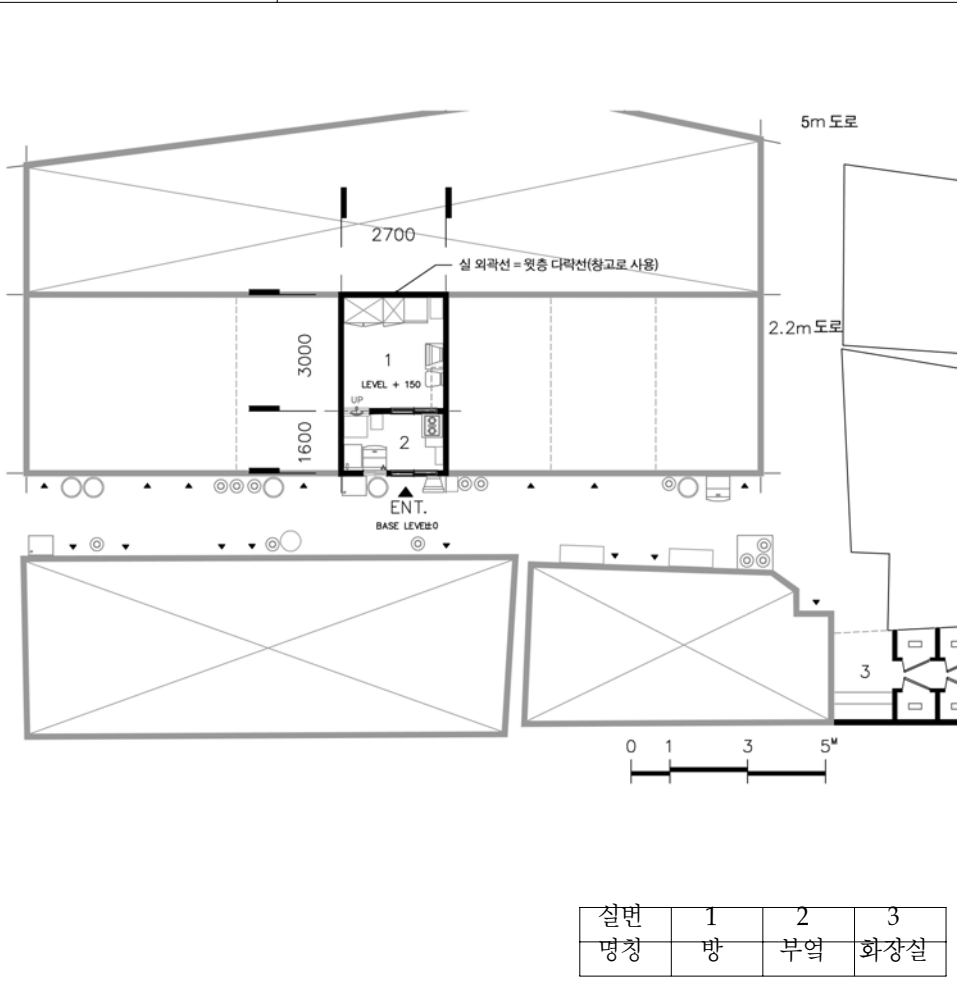
■ 【사례 5】 주○심(여, 81세)

동거가족구성	단독세대		
용도별 방의 개수	1K	최저주거기준 상 필요방수	1K
총 주거면적	18.14m ²	최저주거기준 상 필요면적	12m ²
최저주거기준 미달 근거	전용입식부엌	전용수세식화장실	목욕시설
	×	×(공동화장실)	×
주택 및 점유 유형	다가구 거주 단독주택 / 전세	난방 방식	도시가스
특징	▶ 화장실은 5가구가 공동으로 사용하며, 수세식이나 동양식 형태로 고령의 주씨가 이용하기에 불편이 큼		



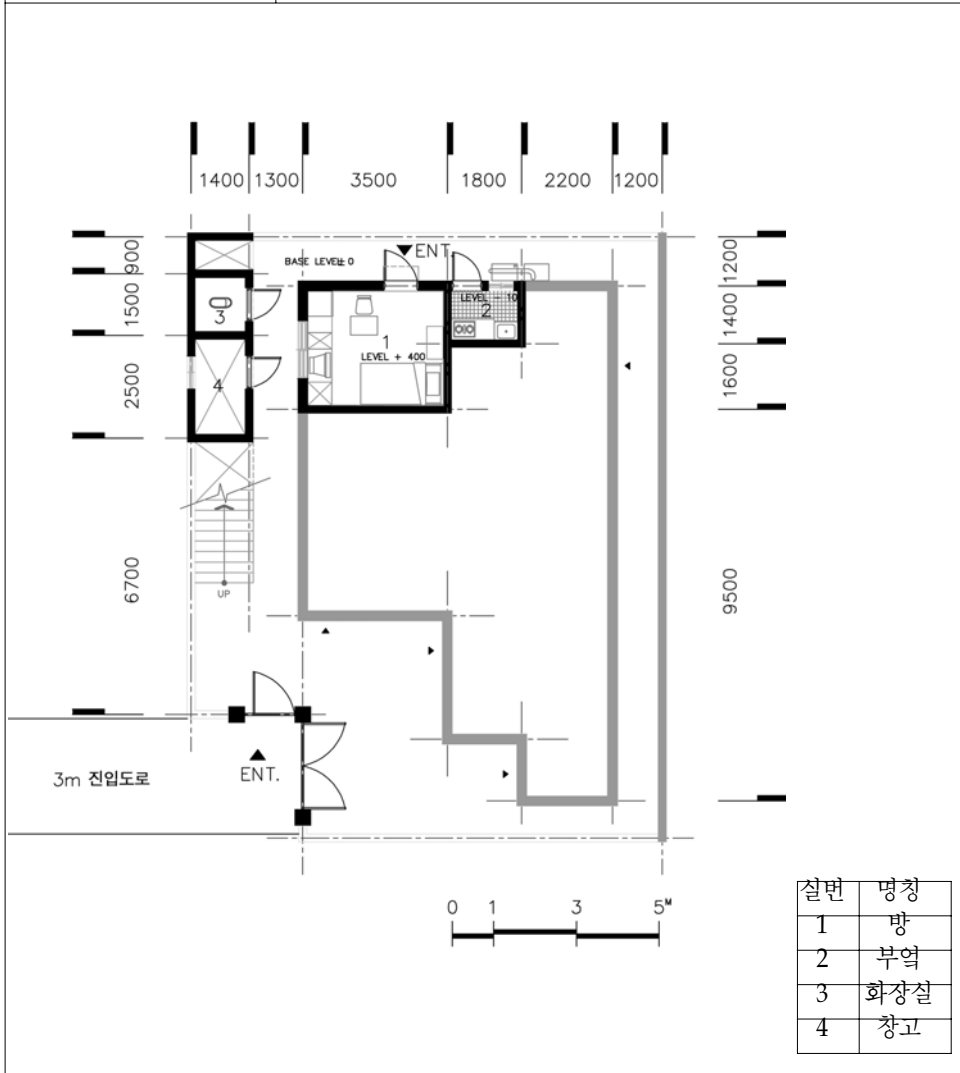
■ 【사례 6】 유○옥(여, 88세)

동거가족구성	단독세대		
용도별 방의 개수	1K	최저주거기준 상 필요방수	1K
총 주거면적	12.42㎡	최저주거기준 상 필요면적	12㎡
최저주거기준 미달 근거	전용입식부엌	전용수세식화장실	목욕시설
	×	×(공용화장실)	×
주택 및 점유 유형	벌집 형태 / 전세	난방 방식	기름보일러
특징	▶ 인근 공동화장실(재래식) 관리가 안 되어 멀리 떨어진 공용화장실 이용		



【사례 11】 최○군(남, 60세)

동거가족구성	단독세대		
용도별 방의 개수	1K	최저주거기준 상 필요방수	1K
총 주거면적	15.12㎡	최저주거기준 상 필요면적	12㎡
최저주거기준 미달 근거	전용입식부엌	전용수세식화장실	목욕시설
	×	×(공동화장실)	×
주택 및 점유 유형	다가구 거주 단독주택 / 보증부 월세		난방 방식 기름보일러
특징	▶ 장애로 인해 동양식 변기에서 대변을 볼 수 없어, 인근 병원에서 해결		



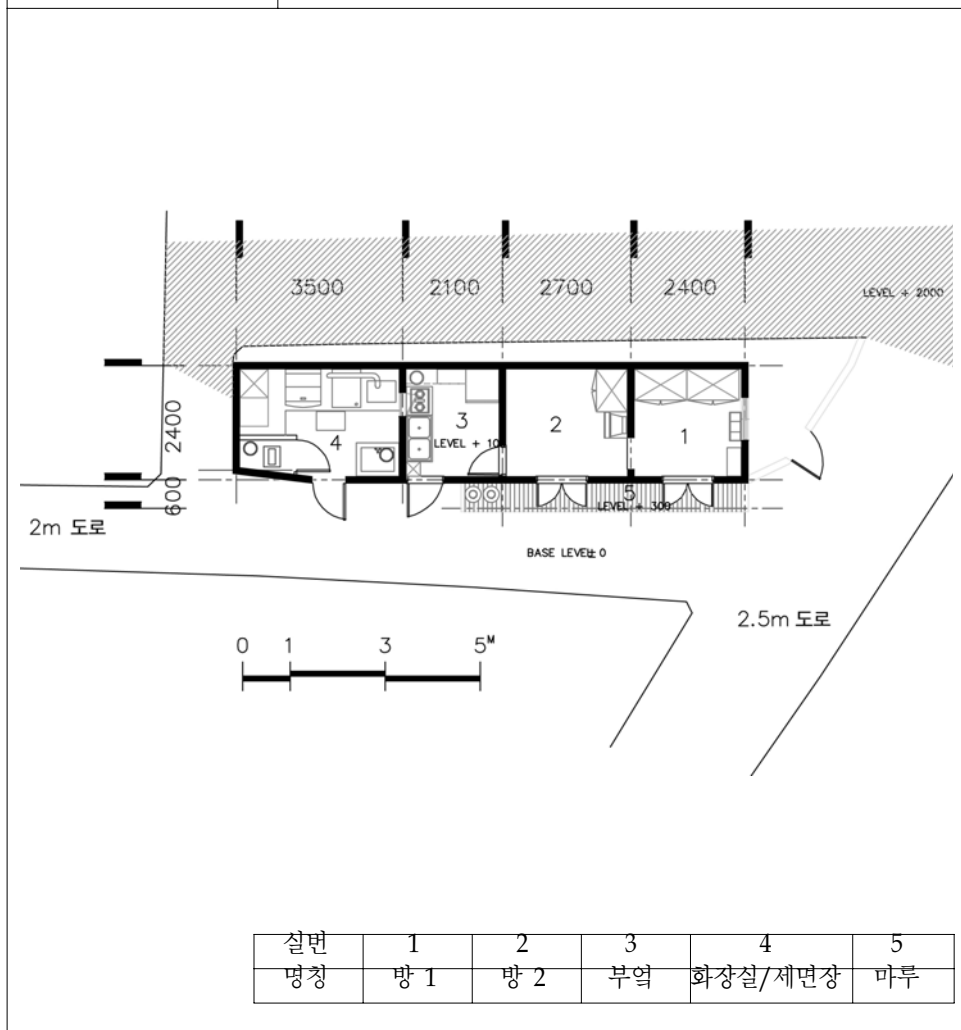
【사례 12】 장○순(여, 46세)

동거가족구성	본인, 아들 2(군복무 중, 대학2년 휴학) / 총 3명		
용도별 방의 개수	3DK	최저주거기준 상 필요방수	2DK
총 주거면적	75.13㎡	최저주거기준 상 필요면적	29㎡
최저주거기준 미달 근거	전용입식부엌	전용수세식화장실	목욕시설
	○	×(재래식)	○
주택 및 점유 유형	단독주택 / 무보증 월세	난방 방식	기름보일러
특징	▶ 전반적으로 집이 허물어져 갈 정도로 낡고 오래되었으며, 이로 인해 방 2개는 난방이 들어오지 않을 뿐 아니라 벽이 허물어져 있어 창고 용도로만 사용. 따라서 통계청의 근거에 의해 방에 포함시키지 않았음. ▶ 식수로 지하수를 이용하나 수질검사 받은 적 없음		



■ 【사례 13】 강○원(남, 58세)

동거가족구성	본인, 노모 / 총 2명		
용도별 방의 개수	2DK	최저주거기준 상 필요방수	2DK
총 주거면적	25.68㎡	최저주거기준 상 필요면적	20㎡
최저주거기준 미달 근거	전용입식부엌	전용수세식화장실	목욕시설
	○	×(재래식)	○
주택 및 점유 유형	단독주택 / 자가	난방 방식	기름보일러
특징	▶ 집으로 출입하는 현관문이 없고, 도로에 바로 미단이 방문이 면 해 있어 겨울 또는 소나기 등에 매우 취약		



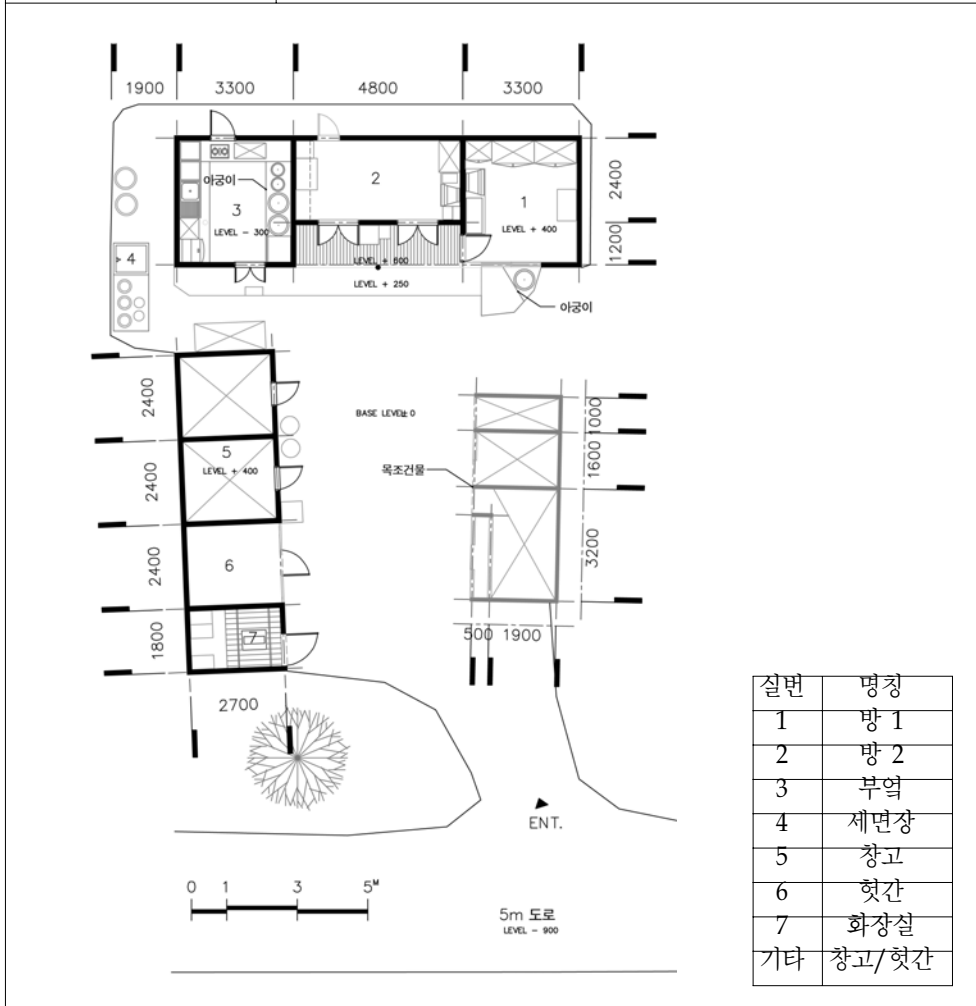
【사례 17】 하○상(남, 55세)

동거가족구성	본인, 아내, 아들(28세, 미혼) / 총 3명		
용도별 방의 개수	2DK	최저주거기준 상 필요방수	2DK
총 주거면적	47.88㎡	최저주거기준 상 필요면적	29㎡
최저주거기준 미달 근거	전용입식부엌	전용수세식화장실	목욕시설
	×	×(재래식)	×
주택 및 점유 유형	단독주택 / 자가	난방 방식	화목(火木)
특징	▶ 아내가 수술을 3번이나 받아 거동이 불편해, 낡은 재래식 주택에서 생활하기 힘들어 함 ▶ 마을에서 공동으로 산의 물을 끌어와서 각 집의 수도로 연결. 식수 적합 판정 받았으나, 비가 오면 흙이 물에 섞여 나와 식수로 사용하지 못함. 2008년까지 상수도 설치 예정		

설면	1	2	3	4	5	6	7	8
명칭	방 1	부엌	세면장	방 2	마루	화장실	헛간	창고

【사례 18】 박○수(남, 59세)

동거가족구성	본인, 아내, 노모 / 총 3명		
용도별 방의 개수	2DK	최저주거기준 상 필요방수	2DK
총 주거면적	45.9㎡	최저주거기준 상 필요면적	29㎡
최저주거기준 미달 근거	전용입식부엌	전용수세식화장실	목욕시설
	×	×(재래식)	×
주택 및 점유 유형	단독주택 / 자가	난방 방식	화목
특징	▶ 노모가 고령으로 거동을 힘들어 하는데, 마루 올라가고 내려가는 것을 불편해 함. 또한 재래식화장실에서 쪼그려 앉아 용변을 보는 것도 매우 힘들어 함 ▶ 식수의 사용현황은 【사례 17】 과 동일		

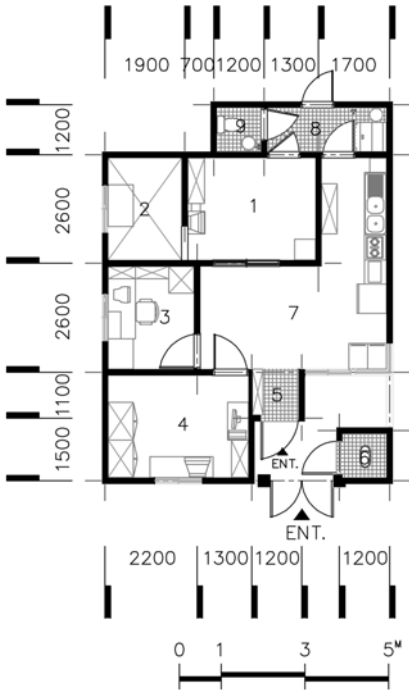


3) 중복 미달

중복 미달은 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하고, 동시에 필수적인 설비 기준에도 미달하는 경우이다. 조사대상가구 중 5사례가 이에 해당된다.

■ 【사례 7】 주○복(남, 52세)

동거가족구성	본인, 아내, 아들 2(초4, 중1), 노모 / 총 5명						
용도별 방의 개수	2DK		최저주거기준 상 필요방수			3DK	
총 주거면적	55.74㎡		최저주거기준 상 필요면적			41㎡	
침실활용	▶ 실변 1(방1): 노모와 두 아들의 침실 ▶ 실변 4(방2): 본인 부부						
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실 1개 부족						
	전용입식부엌		○	전용수세식화장실		○	목욕시설
주택 및 점유 유형	단독주택 / 전세			난방 방식		기름보일러	
특징	실변 3의 경우 거실을 판자로 막아 아들 공부방으로 사용하나, 그 책상 등을 제외한 실면적이 2.84㎡로 일상적으로 침실로 사용하지는 않고 있어 침실 수에서 제외						



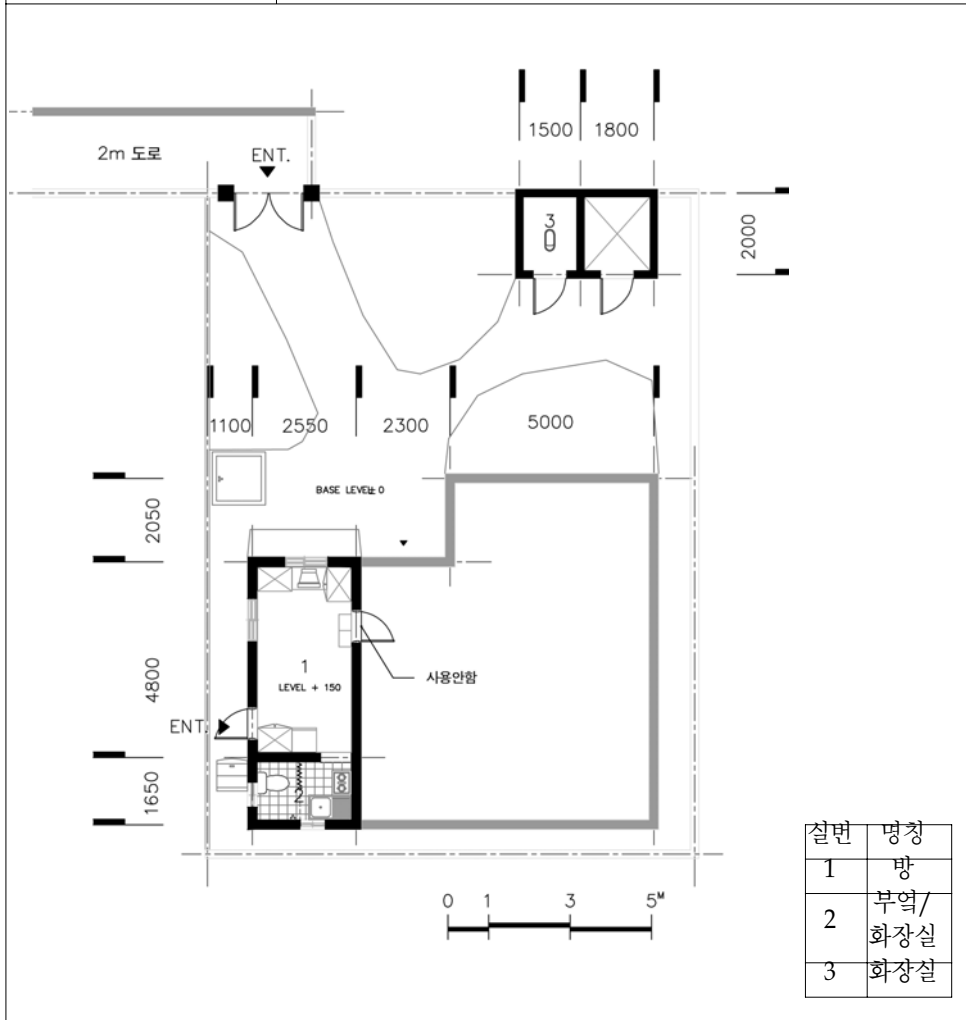
실변	명칭
1	방 1
2	창고
3	공부방
4	방 2
5	현관
6	화장실
7	거실/부엌
8	다용도실
9	화장실

■ 【사례 8】 이○순(여, 75세)

동거가족구성	본인, 아들, 손녀 2(고2, 초3) / 총 4명				
용도별 방의 개수	2DK		최저주거기준 상 필요방수		3DK
총 주거면적	30.07㎡		최저주거기준 상 필요면적		37㎡
침실활용	▶ 실번 1(방1): 본인과 손녀 2명의 침실 ▶ 실번 3(방2): 아들의 침실				
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실 1개와 주거면적 약 7㎡ 정도가 기준에 미달				
	전용입식부엌	×	전용수세식화장실	○	목욕시설
주택 및 점유 유형	단독주택 / 전세		난방 방식		기름보일러
특징	▶ 아들이 거주하는 방2의 경우에는 보일러가 고장이 나 겨울에는 방1을 4식구가 모두 침실로 사용 ▶ 방1의 경우에도 유리창이 깨져 비닐로 막은 상태 ▶ 전기료와 전화비가 밀려, 전화는 끊긴 상태				

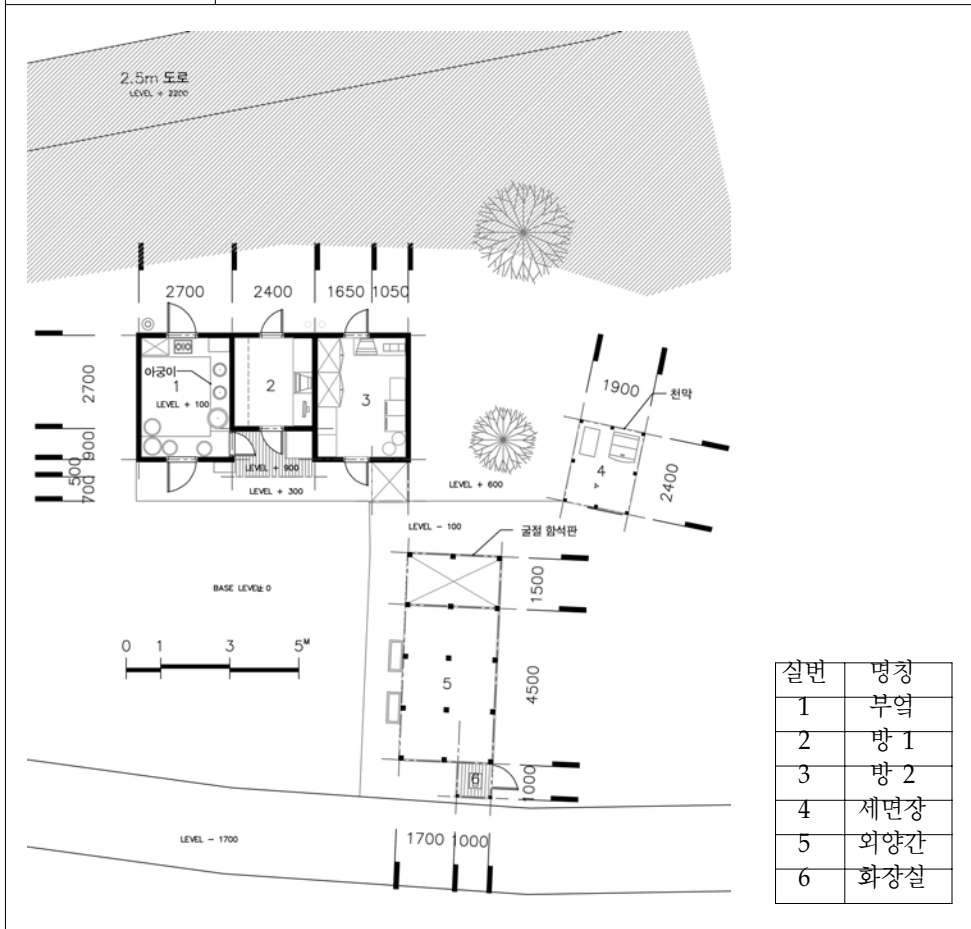
■ 【사례 14】 류○희(여, 41세)

동거가족구성	본인, 남편, 아들 2(고1, 중3), 친정 어머니 / 총 5명					
용도별 방의 개수	1K	최저주거기준 상 필요방수			3DK	
총 주거면적	16.45㎡	최저주거기준 상 필요면적			41㎡	
침실활용	단칸방에 5명 식구 모두 거주					
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실이 2개 미달하고, 식사실 따로 없음					
	전용입식부엌	×	전용수세식화장실	×	목욕시설	×
주택 및 점유 유형	다가구 거주 단독주택 / 무보증 월세			난방 방식	기름보일러	
특징	▶ 조사 당일 현재 남편은 알코올 중독 치료차 입원 중 ▶ 실번 2의 화장실은 사용 못함 ▶ 실번 3의 재래식화장실을 공동으로 사용함					



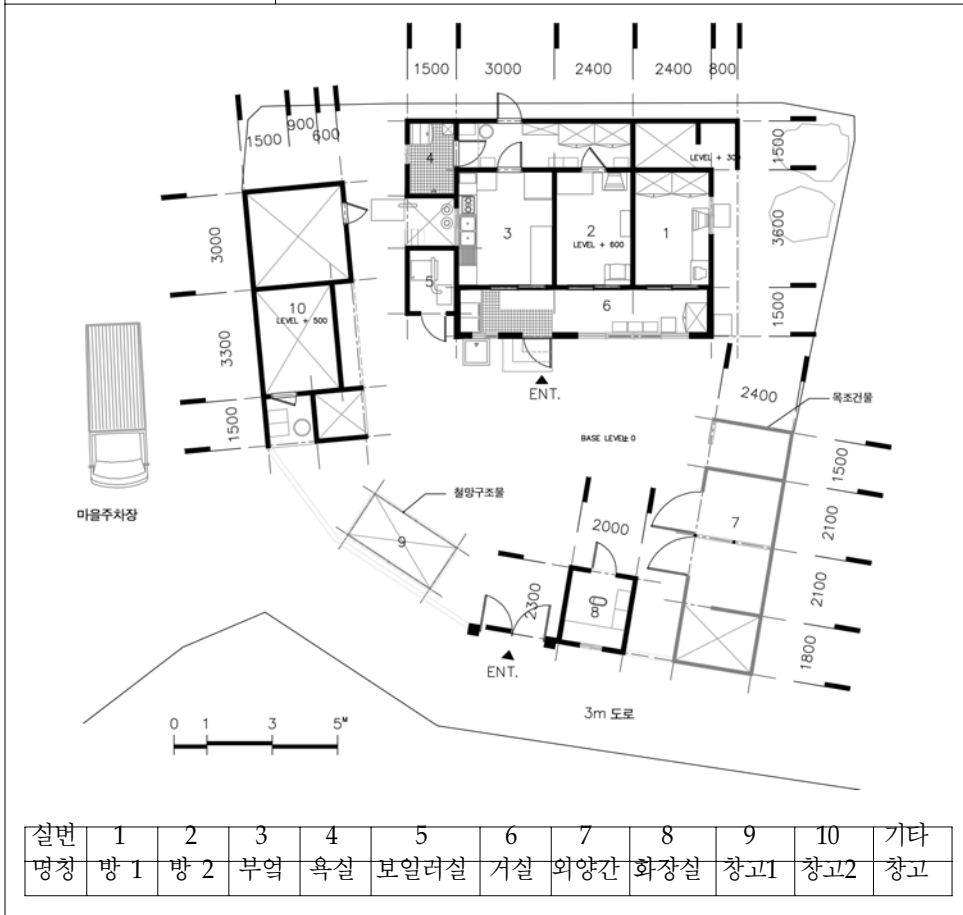
■ 【사례 19】 성○철(남, 57세)

동거가족구성	본인, 아내, 아들(28세, 미혼), 딸(초6) / 총 4명						
용도별 방의 개수	2K		최저주거기준 상 필요방수			3DK	
총 주거면적	37.54㎡		최저주거기준 상 필요면적			37㎡	
침실활용	▶ 실번 2(방1): 본인 부부와 초등생 딸이 침실로 사용 ▶ 실번 3(방2): 아들 침실로 사용						
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실이 1개 부족하고, 부엌이 침실 외부로 연결되는 재래식으로 식사실 공간이 따로 마련되어 있지 않음						
	전용입식부엌	×	전용수세식화장실	×	목욕시설	○	
주택 및 점유 유형	단독주택 / 자가			난방 방식		화목	
특징	▶ 세면장과 화장실이 주 주거공간 외부에 구성되어 있음 ▶ 화목으로 난방을 사용하므로, 부엌과 목욕시설 등에 온수 나오지 않음 ▶ 화장실은 재래식						



■ 【사례 20】 이○옥(남, 76세)

동거가족구성	본인, 아내, 아들, 며느리, 손자(5세), 손녀(4살) / 총 6명		
용도별 방의 개수	2DK	최저주거기준 상 필요방수	3DK
총 주거면적	71.26㎡	최저주거기준 상 필요면적	49㎡
침실활용	▶ 실변 1(방1): 며느리 부부, 손자, 손녀, 4인의 침실로 사용 ▶ 실변 2(방2): 본인 부부의 침실로 사용		
최저주거기준 미달 근거	▶ 침실이 1개 부족 전용입식부엌 ○ 전용수세식화장실 × 목욕시설 ○		
주택 및 점유 유형	단독주택 / 자가	난방 방식	화목/기름 병용
특징	▶ 조사당일 현재 며느리가 임신 중으로 가족 1명이 더 늘 예정이나, 이주 계획은 없다고 함 ▶ 화장실은 재래식 ▶ 표준가구구성 상 6DK가 최저주거기준이나, 손자와 손녀가 모두 만 8세를 초과하지 않았으므로, 최저주거기준을 3DK로 정함. 그러나 곧 4DK를 필요로 할 것임		



4) 구조·성능·환경 기준 미달

구조·성능·환경기준은 객관적인 기준이 아직 마련되어 있지 못한 상태이다. 따라서 이 기준에 미달하는 가구를 파악하는 방법은 주관적인 판단에 의존할 수밖에 없다⁶⁶⁾. 본 조사에서는 조사자가 직접 조사대상가구의 주택을 방문하여 면접조사와 실측조사를 실시하였다는 장점을 이용하여 이 기준의 미달가구를 분류하였다. 비록 조사자의 주관적 판단에 의한 것이기는 하지만, 실측과 면접과정에서 명백히 구조·성능·환경기준에 미달한다고 조사자가 판단한 경우에 대해 이 기준에 미달하는 것으로 분류하였다.

이러한 기준으로 분류한 ‘구조·성능·환경 기준’ 미달가구는 14사례로, 다른 미달 가구에 비해 그 비중이 높은 편이다. 하지만, 국토연구원의 조사에서도 용도별 방의 개수 및 면적과 필수적인 설비에 미달하는 비율이 전체 가구 대비 21.1%에 이르는 것으로 조사되었고, 이 중 ‘구조·성능·환경 기준’에 미달하는 가구는 약 4/5에 이르는 17.3%로 분류되었다⁶⁷⁾. 따라서 이는 본 조사결과 ‘구조·성능·환경 기준’에 미달된 것으로 분류된 사례와 비슷한 점유비율이라 할 수 있겠다.

■ 【사례 3】 정○신(남, 41세)

- 채광불량: 마당을 주방으로 개조하고 그 위에 지붕을 설치하여 한 낮에도 전등을 켜야 정상적인 생활 가능
- 방습불량: 마당을 주방으로 개조하면서 지붕을 천막으로 설치. 비가 오면 비가 새 비닐을 설치해야 함

■ 【사례 5】 주○심(여, 81세)

- 채광불량: 반지하라서 한 낮에도 조명을 켜야 함
- 방습불량: 반지하라서 벽에 습기가 많이 차고, 비가 오면 벽으로 물이 새어 들어

66) 이 같은 대표적인 사례로 2005년 국토연구원의 조사를 들 수 있다(건설교통부, 2005.12). 이 조사에서는 구조·성능·환경기준 미달 여부를 이들 가구의 만족도를 통해 조사하였다. 즉, 이 기준에 대한 만족 정도를 4점 척도로 측정하여, 구조, 성능, 환경의 각 세부 기준에 대해 ‘매우 불량하다’라고 1회라도 응답한 가구에 대해서는 이 기준에 미달하는 가구로 분류하였다.

67) 건설교통부(2005.12)

와 침대가 없으면 침실로 사용하기 곤란한 정도

■ 【사례 6】 유○옥(여, 88세)

- 채광불량: 형광등을 끄면 어두워 정상적 생활이 어려움
- 방습불량: 비오면 다락방에 비가 샘

■ 【사례 7】 주○복(남, 52세)

- 방열불량: 외벽이 벽돌 한 장으로만 쌓여져 있어 방열효과가 매우 불량

■ 【사례 10】 박○순(여, 42세)

- 채광불량: 주변에 집들이 뽁뽁이 들어차 있어 한 낮에도 조명을 켜야 하는 등 채광 상태 불량
- 방습불량: 실내에 습기가 항상 많이 차 있어 벽지가 젖어서 찢어져 있는 상태
- 악취와 환기문제: 주변 집들이 뽁뽁이 들어 차 있고 실내가 좁은 상태에서 화장실이 실내에 있고 환기가 잘 안 돼, 악취가 많이 남

■ 【사례 11】 최○근(남, 60세)

- 채광불량: 주변 집들이 뽁뽁이 들어 찬 다가구 거주 단독주택의 단칸방으로, 채광상태가 불량하여 한 낮에도 조명을 켜야 정상적인 생활 가능

■ 【사례 12】 장○순(여, 46세)

- 안전성 불량: 무허가 등기도 없는 무허가 주택으로, 외벽은 흙으로 세우고 내부는 나무로 이어 붙인 형태로, 외벽뿐 아니라 실내에도 흙이 무너져 집 안으로 내려오고 있는 중
- 채광불량: 무허가를 급히 건축하는 과정에서 채광 및 환기 등에 대한 고려가 없어 낮에도 조명기구를 켜 놓아야 할 정도로 채광상태 불량
- 환기 및 방습불량: 앞에서와 같은 이유로 환기가 불량하고, 이에 따라 습기가 많아 곳곳에 곰팡이가 피어 있음

■ 【사례 13】 강○원(남, 58세)

- 방열불량: 외벽이 흙벽돌로 지어져 있고, 현관문이 없는 상태에서 방문이 바로

도로와 인접해 있어 방열효과가 매우 불량하고, 우천시 비가 많이 새고 방문을 열면 바로 방안으로 빗물이 들어침

- 소음불량: 나무 문살에 창호지를 바른 방문이 바로 도로와 인접해 있어 소음이 매우 심함

■ 【사례 15】 박○경(여, 38세)

- 방열불량: 흙과 나무로 건축된 주택으로, 외부와 실내가 비닐로 차단되어 있어 겨울에 바람이 실내로 들어와 매우 추움

■ 【사례 16】 조○주(여, 45세)

- 방열불량: 외부와 실내가 비닐로만 차단되어 있어 겨울에 바람이 실내로 들어와 매우 추움

■ 【사례 17】 하○상(남, 55세)

- 방열불량: 외부와 실내가 비닐로만 차단되어 있어 겨울에 바람이 실내로 들어와 매우 추움
- 난방설비 불량: 화목(火木) 구들
- 방습불량: 비가 많이 오면 재래식 부엌 밑바닥(땅)에서 물이 올라옴
- 악취: 재래식화장실이 주 주거공간과 가까이 있어 악취가 많이 남

■ 【사례 18】 박○수(남, 59세)

- 방열불량: 외부와 실내가 비닐로만 차단되어 있어 겨울에 바람이 실내로 들어와 매우 추움
- 난방설비 불량: 화목(火木) 구들

■ 【사례 19】 성○철

- 안전성 불량: 주택이 매우 낡은 상태이며, 지붕의 경우 함석이 많아 비가 샘
- 난방설비 불량: 화목(火木) 구들
- 자연재해에 취약: 주택이 산 중턱에 있어 홍수 및 산사태 등 자연재해에 취약.
2005년 장마 때 바로 옆으로 물이 넘쳐 위험한 상태에 처하기도 했음(조사당시

유실된 도로 복구 중이었음)

■ 【사례 20】 이○옥(남, 76세)

- 악취: 침실과 가까이 외양간이 있어 악취 남
- 난방설비: 나무보일러와 기름보일러를 병용하나, 최근 기름 값이 비싸 나무보일러만 사용

5) 최저주거기준 미달의 세부 유형별 현황

조사대상가구의 선정기준과 별도로, 조사결과를 통한 전체 사례의 최저주거기준 미달 유형을 파악해 보면, 용도별 방의 개수 미달가구가 12사례이고, 사용면적 미달가구가 4사례인 것으로 나타났다. 용도별 방의 개수 미달가구 중 침실이 1개 부족한 사례가 8사례로 가장 많았고, 침실이 1개 부족하고 식사실 공간이 없는 사례가 2사례로 조사되었다. 그리고 침실만 2개 미달하는 가구와 침실 2개 미달과 식사실 공간이 없는 가구가 각각 1사례씩 발견되었다.

그리고 필수적인 설비미달가구는 총 13사례로, 이 중 전용입식부엌 기준에 미달하는 가구 9사례, 전용수세식화장실 기준에 미달하는 가구 11사례, 목욕시설 기준에 미달하는 가구 9사례이다. 전용입식부엌이 마련되지 않는 가구의 경우에는 도시지역의 다가구 거주 단독주택 단칸방과 농촌지역에서 주로 발견되었다. 다만, 특히하게 【사례 8】 이○순씨가 거주하는 주택은 도시지역의 단독주택 사례 중에서는 재래식 부엌이 유일하게 설비되어 있는 경우인데, 이는 인근 여타 주택들과는 달리 주택이 건축된 이후 내부 개조를 하지 않았기 때문이다. 그리고 조사과정에서 확인할 수 있었던 것은 농촌의 재래식 주택에 거주하는 가구와 도시 지역의 다가구 거주 단독주택에 단칸방으로 조성된 곳에 거주하는 가구의 경우 전부가 필수적인 설비미달에 해당한다는 것이다.

구조.성능.환경기준의 세부 유형 중, 가장 많이 미달되는 기준은 채광, 방습, 그리고 방열이 적절치 못한 경우로, 6사례가 이에 해당된다. 적절치 못한 채광조건에 의해 기준 미달로 분류된 가구들의 경우에는 농촌지역에서는 발견되지 않았고, 주

로 도시의 뻘뻘하게 늘어선 주택가의 다가구 거주 단독주택 1층 또는 반지하에서 발견되었다. 이러한 주거공간의 경우에는 채광뿐만 아니라, 습기 등 주거환경이 상대적으로 열악한 편으로 드러났다. 즉, 이러한 주거공간은 적절한 주거환경에 대한 고려보다는 임차용 주거공간을 늘리려는 임대인의 의도가 강하게 작용한 것이고, 대신 저소득층들에게는 싼 임차료로 거주할 수 있는 주거공간으로 활용되어지고 있는 것이다.

방습의 문제 또한 앞서와 같은 도시의 밀집 주택가에 협소하게 조성된 주거공간에서 주로 발생하는 것으로 조사되었다. 다만, 조사사례 중 유일하게 농촌지역의 주택으로 방습문제가 제기된 【사례 17】의 경우에는 비가 댄땅으로 조성된 부엌 바닥으로 올라오는 수재(水災)의 성격이 보다 강한 편이다.

방열의 문제는 농촌의 낡은 재래주택에서 주로 발생하고 있었다. 이는 농촌 재래주택의 구조상 어쩔 수 없는 문제인데, 대체로 침실이 마당과 바로 맞닿아 있기 때문이다. 도시지역에서 방열효과가 취약한 사례인 【사례 7】과 【사례 13】의 경우에는 불량주택이라는 특성이 주요한 원인이다.

그리고 다음으로 많은 유형이 적절치 못한 난방설비로, 4사례가 이에 해당한다. 조사대상가구 중 적절치 못한 난방설비는 모두 화목(火木)을 난방연료로 사용하는 경우이고, 이는 모두 같은 지역인 전북 장수군 계북면에서 선정된 사례들이다. 즉, 이 지역의 주택들 중 상당수가 낡은 재래식 농촌주택의 형태를 유지하고 있는데, 이들의 경우 화목(火木)을 주 연료로 사용하는 경우가 많기 때문이다.

그밖에 악취로 인해 기준 미달가구로 분류된 가구가 3사례인데, 주로 환기가 불량한 낡고 좁은 주거공간 내부에 화장실이 있는 경우(【사례 10】)와 농촌지역의 재래식화장실(【사례 17】) 또는 외양간이 주거공간과 가까이 있기 때문(【사례 20】)이다. 환기가 불량한 2사례의 경우에는 밀집된 주택의 좁은 주거공간으로 인한 경우(【사례 10】)와 무허가불량주택의 열악한 주거조건에 기인하는 경우(【사례 12】)이다. 주택 자체의 안정성에 문제가 있다고 여겨지는 사례는 모두 무허가 등기에도 등재되어 있지 않은 주택(【사례 12】)과 산골의 노후불량주택(【사례 19】)에서 발견되었다. 소음으로 인해 기준미달에 해당된 사례는 침실의 문이 바로 골목길과 면해 있는 가구(【사례 13】)에서 발견되었고, 야산 중턱에 홀로 입지해

있는 가구(【사례 19】)에게서는 자연재해의 위험이 높은 것으로 조사되었다.

<표 V-2> 세목별 최저주거기준 미달 유형 분류

구분	사례 수	세부 구분	소계	해당 사례
용도별 방의 개수 미달	12	침실 1개 부족	8	【사례 1】 , 【사례 2】 , 【사례 3】 , 【사례 7】 , 【사례 8】 , 【사례 9】 , 【사례 16】 , 【사례 20】
		침실1개, 식사실 부족	2	【사례 10】 , 【사례 19】
		침실 2개 부족	1	【사례 15】
		침실 2개, 식사실 부족	1	【사례 14】
최소주거 면적 미달	4	-	4	【사례 2】 , 【사례 8】 , 【사례 9】 , 【사례 14】
필수적인 설비 미달	13	전용입식 부엌	9	【사례 4】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 8】 , 【사례 11】 , 【사례 14】 , 【사례 17】 , 【사례 18】 , 【사례 19】
		전용수세식화 장실	11	【사례 4】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 11】 , 【사례 12】 , 【사례 13】 , 【사례 14】 , 【사례 17】 , 【사례 18】 , 【사례 19】 , 【사례 20】
		목욕시설	9	【사례 4】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 7】 , 【사례 8】 , 【사례 11】 , 【사례 14】 , 【사례 17】 , 【사례 18】
구조·성능 ·환경 미달	5	채광	6	【사례 3】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 10】 , 【사례 11】 , 【사례 12】
		방습	6	【사례 3】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 10】 , 【사례 12】 , 【사례 17】
		방열	6	【사례 7】 , 【사례 13】 , 【사례 15】 , 【사례 16】 , 【사례 17】 , 【사례 18】
		악취	3	【사례 10】 , 【사례 17】 , 【사례 20】
		환기	2	【사례 10】 , 【사례 12】
		안전	2	【사례 12】 , 【사례 19】
		소음	1	【사례 13】
		난방	4	【사례 17】 , 【사례 18】 , 【사례 19】 , 【사례 20】
		자연재해	1	【사례 19】

3. 지역유형별 특성

최저주거기준 미달인 조사대상가구의 지역유형에 따른 차별적 특성을 크게 네 가지 항목으로 나누어 살펴보았다. 첫째는 최저주거기준 관련 특성이고 둘째는 주거욕구와 관련된 특성, 셋째는 점유의 안정성과 관련한 특성, 그리고 넷째는 임대료 등 주거비에 따른 특성이다.

1) 최저주거기준 관련 특성

농촌지역의 경우 부동산 가격이 그리 높지 않기 때문에 주택의 과밀문제는 상대적으로 도시지역에 비해 양호하고, 일반적으로 아파트의 공급비율이 적고 재래식 주택이 많기 때문에 필수적인 설비 및 구조·성능·환경 기준에 미달하는 가구가 많을 것으로 예상된다. 그리고 이러한 조건에 의해서 대도시지역과 중소도시지역에서도 비슷한 차이가 발생할 것으로 예상된다.

이러한 결과는 국토연구원에서 2005년도에 행한 조사에서 간접적으로나마 추정할 수 있다. 이 조사결과를 7개 광역시와 비록 대도시라 볼 수 없지만 서울의 위성도시가 많아 오히려 대도시적 성격을 많이 갖는다고 여겨지는 경기도를 대도시 권역으로 분류하고, 경기도 이외의 도 지역을 중소도시나 농촌이 많다는 특성을 감안하여 중소도시 및 농어촌 권역으로 분류하여 다시 계산해 보았다.

<표 V-3> 권역별 최저주거기준 항목에 따른 평균 미달가구 비율

구분	평균 최저주거기준 미달가구 비율		
	시설기준	침실기준	면적기준
대도시 권역	9.7	11.2	5.0
중소도시 및 농어촌 권역	19.5	9.4	3.3

주: 1. 대도시 권역에는 서울, 인천, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 경기도가 포함

2. 중소도시 및 농어촌 권역은 경기도 이외의 도 지역을 의미

자료: 건설교통부(2005.12), 127쪽의 표를 편집 후 재계산하여 인용

비록 이러한 권역별 재분류가 대도시와 중소도시, 그리고 농어촌지역의 특성을

정확하게 반영하지는 못하지만, 대체적으로 대도시에 비해 중소도시 및 농어촌 권역이 침실 기준과 면적 기준에 미달하는 가구의 비중이 적은 반면 시설 기준에 미달하는 가구의 비중이 많은 것으로 조사되었다. 이에 비해 본 조사는 질적 조사를 수행하였고, 최저주거기준의 각 항목에 미달하는 가구를 미리 선정하여 조사를 진행하였으므로, 이러한 지역유형별 절대 수치의 차별성을 파악할 수는 없었다. 따라서 질적인 차원에서는 이러한 지역유형별 차별적인 현상이 지역유형 그 자체보다는 각 가구의 경제적 능력의 차이, 주택개량의 여부 및 그 정도 등에 따라 다양한 편차를 드러내고 있었다.

하지만, 심층조사를 위해 방문한 농촌지역의 주거상황은 도시지역과 비교해 수적으로는 표현되지 않는 차별적 특성을 보이고 있음을 확인할 수 있었다. 물론 주택의 개량 여부에 따라 각 주택별로 차이가 있기는 하지만⁶⁸⁾, 아무래도 도시지역에 비해 전반적으로 그 주거수준이 더욱 열악한 편이다. 이는 주택 자체의 주거수준에서도 드러나지만, 무엇보다도 주거기반시설이 제대로 갖추어지지 않은 것에서 더욱 차별적이다.

사례조사를 위해 방문한 농촌지역은 모두 상수도 시설이 제대로 완비되어 있지 못한 채 지하수 또는 산에서 내려오는 물을 끌어들여 사용하고 있었지만⁶⁹⁾, 식수로써 적합한 지에 대한 수질검사가 제대로 이루어지지 않고 있었다. 물론, 수질검사를 한 곳도 있었으나 주로 자비를 들여 검사를 실시했기 때문에, 모든 가구가 수질검사를 받은 것은 아니다. 또한 하수도 시설 역시 도시지역과 같이 위생적으로 완비되어 있다고 보기 힘들다. 화장실의 경우에도 전북 장수군의 경우에는 모두 재래식화장실을 이용하고 있었으며, 주택의 주요 재질 역시 내구성이 강한 벽돌보다는 나무와 흙블럭을 주요한 재료로 사용하는 곳 역시 많았다. 물론, 최근 흙으로 지은

68) 사례조사를 실시한 두 곳의 농촌지역 중 충남 홍성군 홍동면의 경우에는 <풀무고등학교>와 유기농업이 전국적으로 알려져 있는 곳으로, 귀농인이 상대적으로 많은 수를 차지하고 있었다. 그 영향 때문인지 이 지역의 주택들은 대부분 실내 수세식화장실과 실내 입식부엌을 갖추고 있는 등 상대적으로 주택개량이 이루어져 있는 편이다. 반면, 다른 조사지역인 전북 장수군 계북면의 경우에는 전형적인 재래식 농촌주택이 대부분을 차지하고 있었다. 즉, 주택 자체가 매우 노후한 상태였다.

69) 전북 장수군 계북면의 경우에는 내년부터 상수도 공사가 시작되어 2008년까지 계북면 전체에 상수도가 들어올 예정이다. 이를 위해 각 가구별로 약 11만원에서 15만원 정도를 납부하였다고 한다.

주택이 환경친화적이고 거주자의 건강에 있어서도 시멘트 블록이나 콘크리트 구조물보다 양호하다는 인식이 널리 퍼져 있으나, 농촌지역의 그것은 노후화에 따른 구조적 안전도가 매우 낮은 상태인 경우가 많았다. 또한 계북면의 조사사례 중 최근에 주택을 대대적으로 개량한 【사례 20】을 제외하고는 부엌이 모두 채래식으로, 주요난방연료로 화목을 사용하고 있었다.



<그림 V-1> 【사례 19】 성○철씨 주택의 바깥 모습



<그림 V-2> 【사례 17】 하○상씨 주택의 부엌 모습

따라서 모두 최저주거기준에 미달하는 가구인 사례대상 주택의 주거수준에 있어서는 지역적 특성보다 주택의 노후도, 각 가구의 경제적 차이에 의한 주택개량의 여부 등에 의해 일차적으로 차이가 있기는 하지만, 그 외에도 농촌지역의 주택들이 도시지역의 주택들에 비해 보다 열악한 주거수준에 처해있음을 알 수 있다. 특히, 주택 연한이 오래된 노후한 주택들의 불량 정도에 있어서도 도시지역보다는 농촌

지역의 불량 정도가 더욱 심한 편이다. 이는 도시지역과 농촌지역의 최저주거기준 각 항목별 구분에 있어, 도시지역이 과밀 기준 미달가구의 비중이 높고, 농촌지역이 시설 미달의 비중이 높다는 양적 차이 이외에도 같은 기준미달이라 하더라도 주택 및 주거기반시설 등 주거수준의 질에서도 차이가 남을 의미한다.

2) 주거욕구와 관련한 특성

주민들의 주거욕구와 최저주거기준을 충족하기 위한 방법에서는 도시지역과 농촌지역이 차별성을 나타낸다. 도시지역의 경우에는 기본적으로 현 주택을 개량하기보다는 보다 나은 주거조건을 갖춘 곳으로의 이주를 원하는 경우가 상대적으로 많은 편이다. 물론, 직접적으로는 주거이동보다도 현 주택의 개량을 원하는 경우가 있었지만, 이는 주거조건의 상향이동에 따른 경제적 어려움 때문이다. 하지만, 농촌지역의 경우에는 주거이동을 통한 주거수준의 향상을 피하기보다는 현 주택을 적절히 개량하는 것을 더욱 선호하는 편이고, 실제 이들의 사정에서도 더욱 적절하다. 왜냐하면, 농촌지역의 경우에는 자신들의 주택이 생산지인 농지와 인접해 있어야 하기 때문이다. 즉, 주거이동은 이들의 생산 활동에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에 주거이동을 통한 문제해결에 동의할 수 없다는 것이다.

농촌지역에 거주하지만 농사를 주업으로 하지 않는 가구들에 있어서는 그와는 다른 이유로 주거이동을 원치 않는 것으로 확인되었다. 【사례 15】 박○경씨의 경우에는 무상임대라는 조건과 비교적 공동체성이 높은 지역사회의 인맥관계를 통해 형성된 소득원을 놓칠 수 없기 때문이다. 따라서 박씨는 다시 도시지역으로 이주하고자 하는 욕구가 전혀 없었다. 특히 박씨의 경우에는 최저생계비에 미달하는 가구 소득에도 불구하고 수급자로 지정되지 않아 경제적으로 많이 곤란한 상태이기 때문에 이러한 조건을 놓칠 수 없다는 입장이다. 【사례 16】 조○주씨의 경우에도 대도시(서울)에서 살다가 아이들과 자신의 정서불안정 등의 문제로 인해 귀농한 경우이고, 연 10만원의 저렴한 사글세라는 조건 때문에 현재로서는 다른 곳으로 이주할 생각이 없다는 입장이다. 그리고 【사례 17】 하○상씨의 경우에는 비록 주업이 농업은 아니지만, 그래도 같은 동네의 논을 임차하여 자급하고 있으며, 오래 전부터

형성된 지역사회의 공동체 망을 벗어날 생각을 전혀 하지 않고 있었다.

이러한 특징은 정부의 정책 중 주거비 보조 정책에 대한 욕구에서도 잘 반영된다. 즉, 농촌지역의 경우 전세자금 대출제도나 공공임대주택에 대해서는 그다지 현실적 대책으로 받아들이지 않고 있었다. 즉, 농촌지역에서 전세주택을 구하기도 어렵고 또 그 비용의 상환 자체에도 부담을 느끼고 있었다. 하지만, 무엇보다도 주거이동을 전제로 한 지원에 대해서는 앞서와 같은 이유로 이들이 적절한 대책으로 받아들이지 않고 있었다.

3) 점유의 안정성과 관련한 특성

주택점유형태별로 조사대상가구를 분류해 보면, 자가가 6사례, 세입자가 14사례로, 가옥주에 비해 세입자의 사례 수가 많다. 하지만, 지역별로 분류하여 살펴보면, 특히 농촌지역에서는 세입자에 비해 가옥주가 더욱 많다. 농촌지역의 조사대상가구에 있어서는 가옥주가 4사례인 반면 세입자의 경우는 2사례에 불과하다.

<표 V-4> 조사대상가구의 지역유형별 점유형태 분류

지역 유형	사례 수	점유형태	소계	해당사례
대도 시	8	자가	1	【사례 3】
		전세	5	【사례 4】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 7】 , 【사례 8】
		보증부 월세	2	【사례 1】 , 【사례 2】
		무보증 월세	0	-
		사글세	0	-
		무상임대	0	-
중소 도시	6	자가	1	【사례 13】
		전세	0	-
		보증부 월세	3	【사례 9】 , 【사례 10】 , 【사례 11】
		무보증 월세	2	【사례 12】 , 【사례 14】
		사글세	0	-
		무상임대	0	-
농촌	6	자가	4	【사례 17】 , 【사례 18】 , 【사례 19】 , 【사례 20】
		전세	0	-
		보증부 월세	0	-
		무보증 월세	0	-
		사글세	1	【사례 16】
		무상임대	1	【사례 15】

이는 사례를 선정함에 있어 편파적으로 치우쳤기 때문이 아니라, 우리 사회의 일반적 현상이다. 2000년 인구주택총조사에 의하면, 도시지역이라 할 수 있는 동부의 자가비율은 49.1%이나 농어촌지역이라 할 수 있는 읍·면부의 자가비율은 72.8%에 이른다. 즉, 수치상으로 살펴보아도 농촌지역의 자가 가구 비율이 높다. 또한 도시 지역의 주택들이 그동안 각종 개발사업 등으로 인해 많은 개량을 경험한 반면, 농촌지역은 그러한 개발사업으로부터 비껴나 아직 재래식 주택이 많은 비율을 차지하고 있다. 이러한 점을 감안하면, 농촌지역의 경우 자가 가구의 최저주거기준 미달가구 비율이 임차 가구에 비해 높다는 것을 쉽게 알 수 있다.

이는 농촌지역의 조사대상가구에서도 확인할 수 있다. 농촌지역의 자가 가구인 【사례 18】 , 【사례 19】 , 【사례 20】 의 경우, 어릴 때부터 혹은 결혼 이후 지금까지 현 주택에 거주하고 있는 것으로 확인되었다. 다만, 같은 농촌지역 사례인 【사례 17】 의 경우에만 결혼 이후 무상으로 거주하다 옆 동네로 주택을 구입하여 이주한 경우이며, 농업을 주업으로 하지 않기 때문에 이 정도의 주거이동이라도 가능

했다.

이러한 높은 자가 가구의 비율은 점유의 안정성과 밀접한 관련을 갖는다. 즉, 자가 가구의 비중이 높은 농촌지역의 경우에는 최저주거기준에 미달하는 가구의 경우에도 점유의 안정성이 도시지역에 비해 상당 정도 높은 편이다. 이러한 점유의 안정성은 농촌 지역사회의 몇 가지 특징과 관련이 깊다. 그것은 이들의 주택이 주요 생산지인 농지와 인접해 있고 그 지리적 근접성을 벗어나기 힘들다는 것이다. 따라서 이들은 농사를 주요한 업으로 삼고 있는 이상 자신의 생산기반 인근에 위치한 주택에서 쉽게 이주할 수 없다. 또한 자신의 생산기반인 농지와 농사는 대체로 조상 대대로 이어져 내려오던 일종의 가업이기 때문에, 주택의 소유 역시 조상들로부터 물려받은 경우가 많다. 그리고 기본적으로 농지와 인근한 전통적 농촌마을의 경우에는 토지 등 부동산 가격이 그리 비싼 편이 아니기 때문에, 주택을 소유하는 것이 도시에서와 같은 재산 축적의 목적이라 볼 수 없다.

【사례 17】의 경우에도 자신이 소유한 농지가 없고, 또한 농사의 규모가 그리 크지 않기 때문에 옆 동네라도 이주하는 것이 가능했다고 볼 수 있다. 만약 이 사례의 경우에서도 농지를 소유하고 농업을 주업으로 삼는 경우였다면, 비록 어쩔 수 없이 이주해야 하는 상황에 처했더라도 같은 동네를 벗어나지 않았을 것이다.

이러한 점유의 안정성은 비단 가옥주에게서만 나타나지 않는다. 가옥주의 경우에는 주택점유형태가 자가라는 조건으로 인해 자신의 의지만으로 주거이동 여부를 선택할 수 있다. 반면, 세입자의 경우에는 가옥주의 사정에 의해 주거이동의 필요성이 제기될 수 있다는 점에서 점유의 안정성이 비교적 낮다고 볼 수 있다. 하지만, 농촌지역에 있어서는 세입자의 경우에도 도시지역에 비해 일반적으로 점유의 안정성이 높은 편이다. 조사대상가구 중 점유형태가 무상임대인 【사례 15】와 사글세인 【사례 16】은 이를 잘 보여준다.

두 가구의 경우 거주기간이 각각 1년과 2년 정도에 불과하다. 하지만, 임대료가 각각 무상과 연 10만원의 사글세에 불과하다. 즉, 이들이 거주하는 주택은 가옥주가 임대수입을 목적으로 임대한 것이라 볼 수 없다. 가옥주들은 모두 그 곳에 직접 거주하다가 이농한 가구들로 집을 팔 생각은 없고 다만 빈 집으로 남아있을 경우 주택이 급격하게 황폐해지기 때문에, 이를 막기 위한 차원으로 임차인을 들인 경우

이다. 따라서 임대료 상승을 목적으로 임차인을 변경하려 할 가능성이 별로 없다는 것이다.

이는 농촌지역의 임차 가구 비율 중 무상 및 기타 임차형태가 도시지역에 비해 월등히 높다는 것으로도 잘 알 수 있다. 2000년 인구주택총조사에 의하면, 농촌지역의 무상 및 기타 점유형태는 5.4%에 이르러 도시지역의 2.1%에 비해 상당히 높은 정도로 확인되었다. 이는 자가가 아닌 점유형태 중 19.8%에 이르는 수치이다. 반면, 도시지역의 경우에는 자가 이외의 점유형태 중 무상 및 기타 점유형태가 차지하는 비중은 4.1%에 불과하다.

<표 V-5 > 도시지역과 농촌지역의 점유형태 비율

지역구분	자가	전세	월세 ¹⁾	무상 및 기타
동부(도시지역)	49.1	32.6	16.25	2.1
읍·면부(농어촌지역)	72.8	12.3	9.5	5.4

주: 1. 보증부 월세와 무보증 월세, 그리고 사글세를 모두 포함

자료: 2000년 인구주택총조사, 통계청

이들 두 사례와 일반적인 농촌지역의 점유형태를 통해서도 추론할 수 있는 것은, 비록 세입자라 하더라도 점유의 안정성은 도시지역에 비해 상당히 높다는 것이다. 따라서 농촌지역은 최저주거기준 미달 여부 또는 자가 및 임차 가구 여부와 상관 없이 도시지역에 비해 점유의 안정이 높은 편이라 볼 수 있다.

4) 주거비와 관련한 특성

지역유형별로 주거비와 관련한 차별적 특성은 크게 임대료 부담과 관리비 특히 난방비와 관련하여 두드러진다.

(1) 임대료 부담

주택점유형태 중 자가 가구의 경우에는 특별한 임대료를 지출하지 않아도 된다. 그리고 임차 가구 중 전세입자의 경우에도 마찬가지로 별도의 주거비가 매달 지출

되지 않는다. 하지만, 전세보증금을 낸다는 것 자체는 일정한 주거비를 지출하는 것과 같으므로, 이들 역시 주거비 지출에서 자유롭지 못하다. 따라서 조사대상가구 중 주택점유형태가 임차 가구인 14사례의 주거비 지출을 월세로 전환하면 지역유형별 주거비 부담 정도를 확인할 수 있다.

<표 V-6> 지역유형별 임차료 정도 비교

지역유형	사례 번호	임대료	면적(m ²)	사례 번호	임대료	면적(m ²)
대도시	【사례 1】	34만원	43.24	【사례 2】	26만원	26.9
	【사례 4】	10만원	12.48	【사례 5】	8만원	18.14
	【사례 6】	8만원	12.42	【사례 7】	25만원	55.74
	【사례 8】	13만원	30.07			
중소도시	【사례 9】	5.8만원	30.03	【사례 10】	25.5천원	41.7
	【사례 11】	10.1천원	15.12	【사례 12】	7만원	75.13
	【사례 14】	10만원	7.35			
농촌	【사례 15】	무상	126.3	【사례 16】	8만원	72.78

주: 임대료는 보증금을 월세로 전환한 것으로, 보증금 대비 월세의 전환비율을 시장에서 행하는 일반적 관례에 따라 1%로 계산하였음. 따라서 보증금 1,000만원의 경우에는 월 임대료 10만원으로 환산하였음.

임차 가구 14사례의 월 임대료 수준을 지역유형별로 단순 비교해서는 차별성을 정확하게 도출할 수 없다. 그것은 주택의 설비 수준 정도와 사용면적 등의 변수에 따라 임대료가 매우 다르게 책정되기 때문이다.

우선 다가구 거주 단독주택의 단칸방에 거주하는 사례를 비교해 보면, 대도시인 서울에서 3사례(【사례 4】 , 【사례 5】 , 【사례 6】) 각각의 임대료가 10만원과 8만원, 그리고 8만원으로 확인되었다. 반면, 중소도시인 청주시의 같은 유형의 사례인 2사례(【사례 11】 , 【사례 14】)의 경우에는 월 임대료가 각각 10만1천원과 10만원으로 확인된다. 두 지역유형에 따른 사례가구의 주거수준은 외부 공동화장실 이용 등 거의 동일한 것으로 볼 수 있다. 이들 사례들은 모두 우리 사회의 최저빈곤층이라 할 수 있는 이들이고, 월 임대료 10만원 정도는 가장 최저의 임대료 수준이라 볼 수 있다. 따라서 이러한 최소한의 주거조건을 갖추고 있는 경우에 있어서는

대도시와 중소도시의 임대료 수준에 차이가 존재한다고 보기 어렵고, 그보다는 도시지역에 독거노인 등을 위한 최소한의 주거가 다수 존재하고 있음을 보여준다고 해석하는 것이 적절하다. 즉, 해당 지역사회의 최저빈곤층이 최소한의 주거조건 하에서 최소한의 임대료로 거주할 수 있는 공간이 도시지역에서는 다수 존재하고 있다는 것이다. 이 경우에 있어서는 임대료의 차이가 별로 두드러지지 않는 편이다.

두 번째로, 같은 다가구 거주 단독주택에 거주하면서 각각 4명의 가구원과 5명의 가구원에 2DK와 2K의 실내 화장실 등의 주거조건을 갖추고 있는 대도시의 【사례 2】와 중소도시의 【사례 10】을 비교해 볼 수 있겠다. 이 두 사례가 거주하는 주택은 모두 최저주거기준 중 과밀 기준에 미달하는 경우이지만, 필수적인 설비 기준은 충족하고 있었다. 이는 거주하는 주택 그 자체로서는 노후화의 정도나 불량 정도가 그리 심하지 않다는 것을 의미하기도 한다. 이 두 사례의 임대료를 각각 살펴보면, 26만원과 25만5천원으로 거의 비슷하다. 하지만, 중소도시의 【사례 10】은 대도시의 【사례 2】에 비해 그 사용면적이 거의 2배에 달한 만큼 상대적으로 넓다.

그리고 단독주택을 임차하고 있는 대도시의 【사례 7】 및 【사례 8】과 중소도시의 【사례 12】를 비교해 보면, 이 세 사례는 주택의 노후 정도 및 불량 상태에 있어 그 정도가 심각한 정도이다. 따라서 이 세 사례는 모두 필수적인 설비 기준에 미달하는 가구에 해당된다. 하지만, 이 세 사례의 임대료 수준을 지역유형별로 살펴보면, 대도시의 사례들인 【사례 7】과 【사례 8】의 경우에는 각각 25만원과 13만원이지만, 중소도시의 사례인 【사례 12】는 7만원에 불과했다. 물론, 이러한 차이는 상대적으로 낮은 임대료 수준인 중소도시의 사례가 더욱 열악한 불량 정도의 상태에 있기 때문으로 볼 수도 있겠으나, 대도시의 두 사례가 각각 전세 2,500만원과 1,300만원인 것과 중소도시의 사례가 무보증 월세 7만원인 정도로 차이가 매우 큰 것으로 확인되었다. 【사례 12】의 월 임대료인 7만원은 같은 중소도시의 다가구 거주 단독주택의 단칸방 임대료 수준보다도 못한 정도이다. 이는 그만큼 주택의 불량 정도가 높기 때문이지만, 중소도시에서는 최소한의 임대료로 가족들이 거주할 수 있는 불량주택들의 재고가 아직은 있음을 보여주는 하나의 사례라 볼 수 있다.

세 번째로 도시지역과 농촌지역의 임대료 수준에서 보이는 차별성은 매우 뚜렷하다. 농촌지역의 경우 그 임대료 수준에 있어 도시지역보다 훨씬 저렴함을 알 수 있다. 또한 농촌지역 임차 가구인 【사례 15】와 【사례 16】은 그 형태도 전세나 월세보다는 사글세 또는 무상임대 형태를 취하고 있었다. 즉, 앞서 언급한 바와 같이, 농촌지역에서는 많은 경우 임대료 수입을 목적으로 집을 임대하기보다는 주택의 관리 차원에서 임대를 하기 때문에, 임대료 수준이 매우 낮다고 볼 수 있겠다⁷⁰⁾.

(2) 난방비 부담

임대료 이외에 주거사용과 관련하여 지출되는 비용의 차이는 주택의 편의시설 구비 여부 또는 각 지역유형별 물가수준의 차이 등에 의해 나타날 수 있다. 하지만, 조사과정에서 드러난 가장 큰 비용의 차이는 도시가스의 보급 유무와 관련되어 나타나고 있었다. 도시가스 대신 기름보일러를 사용하고 있는 가구의 경우에는 겨울철의 경우 월 30만원 정도의 난방비를 지출하는 것으로 조사되었다. 이는 최근 석유가격이 인상되면서, 난방유의 가격 역시 높게 인상되었기 때문이다.

대도시의 경우 난방비가 저렴한 도시가스의 보급비율이 높은 반면, 중도도시와 농촌지역의 경우 도시가스 보급률이 매우 낮다. 따라서 지역유형별 사례조사에 있어서도 그 차이는 확연히 드러난다. 물론, 대도시지역의 경우에도 아직 개발이 되지 않은 노후불량주택 밀집지역에 입지한 사례들의 경우에는 기름보일러를 사용하는 가구가 일부 있었다. 【사례 4】와 【사례 6】, 그리고 【사례 7】의 경우가 그러한 경우인데, 앞서 언급한 바와 같이 이들 사례가구가 거주하는 지역은 전통적인 노후·불량건축물 밀집주거지역이라는 특성을 지니고 있다⁷¹⁾.

70) 농촌지역으로 분류된다 하더라도 상대적으로 도시지역의 특성을 많이 보이는 읍소재지 등에서는 이와는 다른 특성을 보일 것이라 여겨진다. 하지만, 여기에서는 농촌 지역사회의 전통적 특징을 보여주는 ‘리’ 단위, 즉 주민들 다수가 농업을 주업으로 하는 순수한 농촌지역을 주요하게 언급하고 있다.

71) 「도시및주거환경정비법」에서 규정하고 있는 “노후·불량 건축물”은(법 제2조) 가. 건축물이 훼손되거나 일부 멸실되어 붕괴 그밖의 안전사고의 우려가 있는 건축물 나. 다음의 요건에 해당하는 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물
(1) 주변 토지의 이용상황 등에 비추어 주거환경이 불량한 곳에 소재할 것
(2) 건축물을 철거하고 새로운 건축물을 건설하는 경우 그에 소요되는 비용에 비

하지만, 중소도시와 농촌지역의 경우에는 조사대상가구 모두에 있어 도시가스가 보급된 곳을 찾아볼 수 없었다. 이는 도시가스 보급률과도 밀접한 관련이 있다. 대도시인 서울시와 달리 중소도시로 선정된 청주시의 경우 90년대 이후 도시가스가 보급되기 시작하였다. 따라서 특별히 노후불량주택으로 구분되지 않은 경우에도 도시가스가 보급되지 않은 곳이 대부분이다. 그리고 농촌지역의 경우에는 중소도시보다도 도시가스 보급이 이루어지지 않은 상태이기 때문에, 마찬가지로 조사대상가구 모두가 도시가스 이외의 난방 연료를 사용하고 있었다. 특히, 농촌지역 중 전라북도 장수군 계북면의 경우에는 모두 화목연료를 사용하고 있었다. 따라서 이 지역의 경우에는 난방비가 특별히 많이 필요하지는 않지만, 그 방식이 매우 열악한 실정이다.

조사대상가구의 보다 구체적인 실태에 대해서는 다음 장에서 몇 가지 세부적인 항목으로 구분하여 보다 자세히 살펴볼 것이다.

하여 효용의 현저한 증가가 예상될 것이다. 도시미관의 저해, 건축물의 기능적 결함, 부설시공 또는 노후화로 인한 구조적 결함 등으로 인하여 철거가 불가피한 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물

제6장 최저주거기준 미달가구의 주거 및 생활 실태

1. 주거생활 실태

1) 주택유형에 따른 실태

조사대상가구의 주택유형은 아파트, 단독주택, 다가구주택, 다가구 거주 단독주택으로 구분된다. 이 중 아파트는 2사례로, 1사례는 재개발 지역에 건립된 50년 공공임대주택이고, 1사례는 영구임대주택이다. 단독주택은 모두 11사례이고, 다가구 거주 단독주택은 5사례이다. 그리고 다가구주택과 주택 이외의 거처가 1사례이다.

<표 VI-1> 조사대상가구 주택유형 구분

구분		사례수	해당 사례
아파트	50년 공공임대	1	【사례 1】
	영구임대	1	【사례 9】
단독주택		11	【사례 3】, 【사례 7】, 【사례 8】, 【사례 12】, 【사례 13】, 【사례 15】, 【사례 16】, 【사례 17】, 【사례 18】, 【사례 19】, 【사례 20】
다가구 거주 단독주택		5	【사례 2】, 【사례 4】, 【사례 5】, 【사례 11】, 【사례 14】
다가구주택		1	【사례 10】
주택 이외의 거처		1	【사례 6】

이 중 50년 공공임대주택 및 영구임대주택에 입주한 가구들의 경우, 정부의 저소득층을 위한 주택정책 혜택을 받은 수혜가구라 볼 수 있다. 하지만, 단지 입주자로 선정되었을 뿐이지, 가구원수 등 가구의 특성에 적합한 임대주택이 제공된 것은 아니다. 이는 공공임대주택 자체가 입주대상자를 고려하지 않고 획일적인 면적으로 건설·공급되었기 때문이다. 따라서 주택정책의 대상으로 선정되어 혜택을 받았음에도 최저주거기준, 그 중에서도 ‘용도별 방의 개수 및 면적’ 기준에 미달하는 정책

의 사각지대에 여전히 남게 되는 문제가 발생한다.

【사례 1】 홍○필(여, 51세)씨의 경우, 서울의 전형적인 저소득층 밀집지구인 산동네에서 세입자로 거주하다 재개발로 인하여 세입자에게 제공하는 공공임대주택에 입주한 경우이다. 순환식 재개발로 인하여 인근 지역에 건립된 임대아파트에 입주하게 되었는데, 임대아파트는 입주 대상자들의 가구원수 등 가구 특성을 고려하지 않은 채 일률적인 2DK 수준의 18평형이었다. 이 정도로는 자신의 가구원수에 비해 매우 비좁은 규모라는 것을 사전에 알고 있었지만, 기존의 보증금 1,500만원으로는 지하 이외에는 살 곳을 찾을 수 없었다. 이에 홍씨 가족은 2001년 11월 이 공공임대아파트에 입주하였다.

【사례 9】 전○선(남, 45세)씨의 경우 수급자로 지정되어 전에 살던 복대동 사회복지담당공무원의 추천으로 현재의 영구임대주택에 거주하고 있다. 복대동에 살 때도 500만원 전세로 방 1칸에 5식구가 모두 살았으므로, 현재 살고 있는 곳이 이전의 주거에 비해서는 주거환경이 훨씬 양호한 편이다. 하지만, 영구임대주택 입주 이후에도 최저주거기준 중 용도별 방의 개수 및 면적이 많이 미달해 있는 상태이다.

단독주택에 거주하는 가구들의 전반적 주거환경은 여타 주택유형에 거주하는 가구들에 비해 상대적으로 양호한 편이라고 할 수 있다. 그러나 노후 불량주택과 농촌의 재래식 주택의 경우에는 꼭 그렇다고 볼 수 없다. 특히, 무허가 주택의 경우에는 주거수준이 매우 열악한 상태이다.

【사례 3】 정○신(남, 41세)씨는 현재 살고 있는 집에 방 한 칸 월세로 살다가 돈을 모아 이 집을 구입한 경우이다. 그 후 2년 전에 형님이 돌아가면서 부모님(아버님은 1년 전에 돌아가심)을 모시고 살기 위해 부엌을 방으로 개조하고 마당을 주방으로 개조하여 살고 있다. 정씨가 사는 주택 인근은 대부분 다세대주택으로 개량한 상태이나, 정씨 인근의 몇 가구만 아직 노후불량주택의 형태를 취하고 있어, 도시가스가 이 곳까지 들어오지 않고 있다. 또한 마당을 부엌으로 개조한 지붕에서 비가 새고, 바람이 많이 들어와 집수리를 하고 싶으나, 경제 형편상 자력으로 하기 힘들고 집수리 서비스도 예산 초과로 정작 필요한 부분까지 공사를 하지 못하였다. 현재 집을 팔아 빚을 갚고 싶으나, 너무 낡아 팔리지도 않고 있다.

【사례 7】 주○복(남, 52세)씨가 거주하는 주택은 노후, 불량단독주택으로 외벽이 벽돌 1장으로만 막혀 있어 방열효과가 불량하다. 이로 인해 겨울에는 외풍이 들어와 너무 춥

다.

【사례 8】 이○순(여, 75세)씨의 주택은 재래식 부엌으로, 침실과 거실로부터 외부로 나가서 출입해야 한다. 또한 세면 공간도 역시 마당에 있어, 겨울에는 추워서 세면하기도 힘들다.

【사례 12】 장○순(여, 46)씨가 거주하는 주택은 단독주택이라고는 하나, 지주가 임차용으로 자신의 땅에 무허가로 지은 것이다. 따라서 외벽도 흙으로 허름하게 쌓아 올리고, 내부는 나무로 대충 방과 거실을 만들었다. 그러다보니 거실의 바닥도 제대로 조성되지 못한 상태이며, 지금은 4개의 방 중 2개의 방 벽이 허물어져 흙이 밀려들어와 사용하지 못하고 있는 상태이고, 지붕도 많이 밑으로 처져 있는 상태이다. 그리고 외풍도 심하게 들어와 특히 겨울에는 거주하기가 무척 힘들다.

【사례 13】 강○원(남, 58세)씨의 주택은 노후불량주택으로 현관문도 없이 침실 문이 바로 골목길에 접해있다. 이로 인해 소음 및 방열에 취약하고, 비가 오면 비가 바로 방안으로 들어치는 상태이다. 또한 이 주택은 토지가 다른 사람 소유의 사유지로, 무허가 건물이다.

그밖에 【사례 15】 , 【사례 16】 , 【사례 17】 , 【사례 18】 , 【사례 19】 , 【사례 20】 은 모두 농촌의 낡은 재래식 주택으로 앞의 위에서 설명한 노후불량주택의 상황과 비슷하다. 특히, 농촌의 재래식 주택들은 공통적으로 마당과 침실 문이 바로 맞닿아 있어 겨울에 방한 기능이 매우 취약하다.

【사례 15】 박○경(여, 38세)씨의 주택은 마당과 실내가 바로 연결되어 있어 비닐로 차단하였다. 하지만, 여름에는 이것이 오히려 시원한 바람을 막고 있다. 계절별로 교체하기에는 비용이 많이 들어 생각지 못하고 있으며, 또 계속 설치해 놓다보니 더러워져 위생상으로도 안 좋은 상태이다.

【사례 19】 성○철(남, 57세)씨의 집은 워낙 낡아서 부분 개량하는 정도로는 적절한 주거조건을 갖추기 힘든 정도이다. 집은 자기 소유이나 땅은 다른 사람 소유로 되어있다. 겨울에는 찬 바람이 방안으로까지 밀려들어와서 불을 많이 때고 자도 코가 얼 정도이다.

또한 마당에서 실내로 올라가는 턱이 매우 높아 고령 또는 장애 가구원이 있는 경우(【사례 17】 , 【사례 18】 , 【사례 20】)에는 출입하기가 힘들다. 또한 이들의 경우에는 실외의 재래식화장실을 이용하는 것도 무척 힘이 드는 일이다. 그리고 충청남도 홍성군 홍동면에 거주하고 있는 4사례 중 3사례(【사례 17】 , 【사례 18】 , 【사례 19】)가 아직도 재래식 부엌을 사용하고 있으며, 난방은 화목 구들을 여전히 사용하고 있었다.

이처럼 최저주거기준에 미달하는 단독주택 거주 조사대상가구들은 모두 이러한 노후·불량한 주택에 거주하고 있었다.

다가구 거주 단독주택의 경우에는 독립된 여러 단칸방이 딸려있는 경우가 많은데, 이 유형 중 【사례 2】의 경우를 제외하고 모두 단칸방에서 거주하고 있었다. 이 경우에는 대부분 전용 화장실과 입식부엌을 제대로 갖추지 있지 못한 등, 애초 집을 신축할 당시에 주거용으로 건축되었다고 보기 힘들다. 【사례 2】의 경우에는 단독주택에 다가구가 거주하지만, 단칸방이 아닌 주 주거공간을 임차하여 거주하고 있기 때문에 다른 사례와는 약간 차별성이 있다.

조사대상가구 중 【사례 6】 유○옥씨가 거주하는 곳의 경우에는 주택 이외의 거처로 분류하였는데, 앞의 평면도에서 알 수 있는 바와 같이, 별집의 형태를 취하고 있기 때문이다. 이 경우 현관문 대신 샷시로 만든 쪽문을 들어서면 바로 부엌 및 세면용 좁은 공간이 있고, 그 너머로 단칸방이 있는 구조로 이루어져 있다. 따라서 화장실 역시 주거공간과 분리된 마을내 공동화장실을 이용하고 있었다.

2) 주거비 지출실태

통계청의 가계조사를 토대로 지난 2000년부터 작년 3/4분기까지 소득계층별 소비품목 지출 비중을 조사한 결과, 하위 20% 저소득층의 소비지출에 있어 주거비 부담이 19.7%로 가장 큰 것으로 분석되었다⁷²⁾. 그리고 최저주거기준 미달가구가 전반적으로 저소득층의 특성을 보인다는 점을 고려하면⁷³⁾, 조사대상가구의 주거비

72) 연합뉴스, 2006/01/23 06:30 입력 내용 재인용

73) 최저주거기준 미달인 조사대상가구들의 경제적 실태에 대해서는 본 장의 다음 절에서 자세히 소개할 것이다.

지출 부담 역시 매우 크다는 것을 쉽게 알 수 있다.

조사대상가구의 주거비 지출에 있어 직접적으로 가장 부담을 느끼는 부분은 월세입자의 경우 매달 지출해야 하는 월세와 석유(등유)를 주 난방연료로 사용하는 가구의 난방비이다. 그밖에 노후한 주택에 거주하는 가구에 있어서는 수리비에 대한 부담이 높고, 수급자 등 최저소득층의 경우에는 일상적인 관리비의 지출에도 큰 부담을 느끼고 있었다. 그리고 전세입자의 경우에는 적절한 주거로 이주를 결정하지 못하는 가장 중요한 이유가 주거비 지출 증가에 대한 부담 때문인 것으로 나타났다.

(1) 임대료

임대료에 대한 부담은 주로 주택점유형태가 보증부 또는 무보증 월세인 가구에 서 드러난다. 이들은 매달 꼬박꼬박 임대료를 지불해야 하기 때문이다. 그러나 임대료를 지불해야 한다고 해서 모두 부담을 갖는다고 볼 수는 없다. 임대료와 소득 수준에 따라 그 부담이 다르기 때문이다. 이번 조사대상가구 중 매달 임대료를 지불해야 하는 월세 형태의 가구는 모두 7사례이고, 이밖에 사글세 형태가 1사례이다. 그리고 매달 직접적으로 임대료를 지불해야 하는 월세 형태는 아니지만, 전세의 경우에도 간접적으로 임대료를 지불하고 있다고 볼 수 있는데, 이 가구는 모두 5사례이다.

<표 VI-2> 조사대상가구의 임대료 및 소득수준

구분	사례번호	사례가구별 임대료 수준	소득수준/월
전세	【사례 4】	보증금 1,000만원	약 40만원
	【사례 5】	보증금 800만원	10만원 미만
	【사례 6】	보증금 800만원	약 30만원
	【사례 7】	보증금 2,500만원	약 100만원
	【사례 8】	보증금 1,300만원	약 150만원
보증부 월세	【사례 1】	보증금 약 1,500만원, 월 약 19만원	200만원
	【사례 2】	보증금 1,000만원, 월 16만원	약 80만원
	【사례 9】	보증금 약 200만원, 월 약 3.8만원	약 90만원
	【사례 10】	보증금 50만원, 월 25만원	약 125만원
	【사례 11】	보증금 10만원, 월 10만원	약 40만원
무보증 월세	【사례 12】	월 7만원	약 70만원
	【사례 14】	월 10만원	약 65~70만원)
사글세	【사례 16】	연 10만원	약 80~100만원

세입자 중 전세 형태의 경우에는 매달 임대료가 지출되지 않고, 보증금을 이주시 환급받는다든 점에서 임대료 지출이 당장의 부담으로 다가오지는 않는다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 이주의 필요성이 있을 시 그 보증금으로 다른 곳으로 이주하는 것에 대한 불안감을 가지고 있다.

【사례 4】 조○열(여, 93세)씨는 고령으로 거동이 힘들어 입식부엌과 세면시설 등이 있는 곳으로 이주하고 싶고 또 지금 뉴타운사업지구로 지정되어 곧 이주해야 한다. 하지만 지금의 보증금으로는 현재의 주거수준 조차 구하기 힘들어 고민 중이다.

【사례 5】 주○심(여, 81세)씨가 살고 있는 지역은 얼마 전 뉴타운사업지구로 지정되어 향후 공공임대주택에 거주할 수 있는 자격을 획득할 예정이다. 그러나 공공임대주택에 입주할 경우 다달이 내는 월세와 관리비를 부담할 수 없기 때문에 주거이전비를 받고 비슷한 조건의 다른 방을 구할 계획이다.

임대차 형태가 월세인 경우에는 실질적으로 매달 지출되어야 하는 월세에 대한 부담이 큰 이들이 많은 편이다. 하지만, 조사대상가구들의 월 소득 대비 임대료 지

출 비용을 살펴보면, 【사례 2】와 【사례 10】의 경우 월 소득 대비 임대료 비율이 20%, 【사례 11】의 경우 25%에 달하는 것을 제외하고는 모두 20% 미만이다. 따라서 절대적인 임대료 지출이 과지출이라 볼 수는 없다. 하지만, 이들은 임대료를 소득과 대비해 과다하게 지출하지 않는 대신, 최저주거기준 이하의 열악한 주거수준을 감내하며 살아가고 있다. 즉, 임대료 부담을 주거수준과 긴밀히 연동시켜 현재의 주거를 선택하여 거주하는 것이라 볼 수 있다. 또한 이러한 부담률은 단순히 임대료에 대해서만 계산한 것이므로, 실질 소득 대비 주거비 부담률은 더욱 높아질 것이다.

(2) 관리비

여기서 관리비라 함은 임대료 이외에 주거생활을 위해 소요되는 일체의 비용, 즉, 난방비, 전기세, 수도세, 집수리 비용 등을 모두 포함한다. 조사과정에서 관리비와 관련하여 특별히 주목할 만한 것은 공공임대주택에 거주하는 가구에게 임대료 자체의 수준은 그리 부담되는 정도가 아니었지만, 관리비 특히 겨울철의 경우 관리비의 부담이 매우 크다는 점이다.

【사례 1】 홍○필(여, 51세)씨가 거주하는 50년 공공임대주택은 임대료 자체로는 19만원을 조금 넘는 수준이나, 관리비까지 포함할 경우 평균 30만원 가량 부과된다. 특히, 겨울철에는 임대료와 관리비를 합쳐 38만원까지 나오는 경우가 많다.

【사례 9】 전○선(남, 45세)씨가 거주하는 영구임대주택은 보증금과 임대료가 매우 저렴하여 5인 가구 수급자로서 제공받는 생계급여로도 크게 부담되는 수준은 아니다. 하지만, 관리비와 각종 공과금을 합하면 약 6만원 정도가 추가로 지출되어야 하고, 특히 겨울철에는 15만원 정도로 지출이 두 배 이상 늘어난다.

이 두 가구가 지출하는 전체 주거비(임대료+관리비), 특히 겨울철의 주거비를 월 소득에 대비하면, 【사례 1】의 경우 19.0% 정도이고 【사례 9】의 경우 20.1%까지 증가한다. 공공임대주택에 입주하고 있는 이 두 가구의 주거비 지출 비율은 모두 과다하다 볼 수는 없지만, 그 경계까지 와 있음을 알 수 있다. 특히, 【사례 9】의 경우 전체 소득수준이 생계급여를 통한 90만원 정도에 불과하나, 주거비 지출을

제외하면 70만원 정도로 생활을 유지해야 한다. 특히, 전씨가 2DK의 주거에 적절한 3명 이하의 가구원으로서 생계비 보조를 받는다면, 영구임대주택에 거주함에도 과다한 주거비 지출 정도를 보일 수밖에 없을 것이다.

앞서 언급한 바와 같이, 조사대상가구 중에는 도시가스가 연결되지 않아 기름보일러를 사용하는 가구가 다수 확인되었다. 이들 가구의 경우에는 최근 기름 가격의 인상으로 인해 겨울철에는 주거비 지출이 상당하다. 조사대상가구 중 기름보일러를 주요한 난방설비로 사용하는 가구는 모두 11사례나 된다⁷⁴⁾. 이들 가구들이 겨울철에 난방연료로 사용하는 기름비용 지출은 평균 30만원 정도에 달하는 것으로 조사되었다.

<표 VI-3> 조사대상가구 중 기름보일러 사용가구 및 난방비 지출 현황

대상 사례	2005년 기준 겨울철 연료비/월
【사례 3】	약 30만원
【사례 6】	0원(전기장판 사용)
【사례 7】	약 30만원
【사례 8】	약 10만원(방 1개 사용 안하고 아껴 씀)
【사례 10】	약 35만원
【사례 11】	약 40만원
【사례 12】	약 30만원
【사례 13】	약 30만원
【사례 14】	약 30만원
【사례 15】	약 27만원
【사례 16】	약 30만원

이러한 난방비 지출을 주거비 지출에 포함시킬 경우, 이들의 주거비 지출 비율은 급격히 상승한다. 임대료와 난방비를 합한 지출을 월 소득과 대비할 경우, 30% 이상의 월 소득 대비 주거비 지출을 보이는 가구가 다수 발견된다. 국토연구원의 연

74) 【사례 9】 전○선의 경우에는 석유(벙커C유)에 의한 중앙난방 방식을 채택하고 있으나, 개별 보일러가 아니기 때문에 개별 기름보일러를 사용하는 사례들과 난방비 지출 등에 있어 차이가 크다. 이 때문에 기름보일러를 주요한 난방방식으로 사용하는 사례로 분류하지 않았다.

구결과에 의하면, 월 소득 대비 주거비 지출이 20~30%를 초과한 경우를 ‘과도한 주거비 지출’로 규정하고 있다⁷⁵⁾.

【사례 7】 주○복(남, 52세)씨는 월 소득이 100만원 정도이다. 그런데 겨울철에는 작년을 기준으로 약 30만원을 난방비로 지출하였다. 이는 월 소득의 30%에 해당하는 금액이다.

【사례 10】 박○순(여, 42세)씨는 평균 월 소득이 약 150만원이다. 겨울철에는 월 임대료 25만원에 난방비로 한 달 평균 35만원 정도가 추가되어, 소득의 40% 정도를 주거비로 지출하고 있다.

【사례 11】 최○근(남, 60세)씨의 경우, 단칸방에 혼자 거주하고 있는데, 겨울철 한 달 난방비로 약 40만원을 지출한다고 한다. 하지만, 이는 과장된 듯 하고 그 절반인 20만원 가량으로 계산하고 이에 임대료 10만원을 더해 생계급여로 받는 월 소득 40만원을 대비하면, 월 소득 대비 주거비 지출 비율이 75%에 이르는 것으로 계산된다.

【사례 12】 장○순(여, 46세)씨의 경우 겨울철 한 달 평균 난방비로 30만원을 지출하고, 이에 매달 임대료 7만원을 더하면, 월 소득(평균 70만원) 대비 주거비 지출 비율이 52.9%이나 된다.

그 외의 사례에 대해서도 주거비와 임대료를 합하여 월 소득 대비 주거비 지출 비율을 살펴보면, 【사례 13】 54.5%, 【사례 14】 36.4%, 【사례 15】 32.9%, 【사례 16】 31%씩으로 각각 계산된다. 따라서 난방설비로 기름보일러를 사용하는 가구들 중 3사례를 제외하고는 모두 월 소득 대비 주거비 지출비율이 30%를 상회하는 과다 주거비 지출가구로 분류됨을 알 수 있다.

30%를 상회하지 않는 사례 가구 중 【사례 3】의 경우에는 자가로 임대료를 따로 지불하지 않기 때문에 월 소득 대비 주거비 지출비율이 20%에 머물 수 있었다. 그리고 나머지 두 가구의 경우에는 비정상적인 방법으로 난방비를 절약하고 있기 때문에 주거비 지출 비율이 높지 않게 나올 수 있었다. 이는 겨울철에도 전기장판을 사용하거나 겨울에는 1개의 침실에만 난방을 실시하고 온 가족이 방 1개에 모

75) III장의 내용 참조

두 모여서 생활했기 때문에 가능한 것이다.

【사례 6】 유○옥(여, 88세)씨의 경우 단칸방에 혼자 살고 있는데, 겨울철에도 보일러를 가동하지 않고 대신 전기장판을 사용하여 겨울을 나고 있다. 따라서 전기세 이외에 난방비가 별도로 지출되지 않고 있다.

【사례 8】 이○순(여, 75세)씨 가구의 경우에는 침실이 2개이나 겨울철에는 한 곳의 보일러만 틀고 네 식구(아들과 손녀 2명 포함)가 한 방에서 잔다. 그리고 일상적으로 보일러를 매우 아껴서 10만원 이상 지출하지 않으려고 노력한다.

이상과 같은 조사결과를 통해 알 수 있는 것은, 난방설비로 기름보일러를 사용하는 가구에 있어서는 겨울철 주거비 지출이 매우 과도하거나 그렇지 않은 경우 비정상적인 방법으로 겨울을 나고 있다는 것이다. 이러한 과도한 지출로 인하여, 기름보일러를 사용하는 가구 중에서는 다시 연탄보일러로 난방설비를 바꾸었으면 하는 가구도 있었다.

기름보일러를 사용하는 가구의 난방비에 비해 전기세와 수도세 등은 그리 부담되지 않는 것으로 조사되었다. 그러나 일부 다가구 거주 단독주택의 경우에는 별도의 전기 계량기를 사용하지 않고 주택 전체에 1개의 계량기로 그 주택에 거주하는 각 세대의 전기세를 분할하여 납부하는 경우가 있다. 이 경우에는 누진율이 적용되어 전기세 지출도 상당한 부담이 되기도 한다.

【사례 14】 류○희(여, 41세)씨는 다가구 거주 단독주택에서 다른 두 가구와 함께 거주하고 있다. 그런데 사용하는 전기 계량기는 1개로 누진율이 적용되어 전기세가 많이 나온다. 전기세와 수도세를 포함하여 매달 평균 7~8만원을 납부하고 있다.

집수리 비용의 경우, 조사대상가구들에 있어서는 대개 큰 비용을 지불하지 않는 것으로 확인되었다. 하지만 일부 사례에 있어서는 정상적인 주거수준을 위해서는 집수리가 반드시 필요함에도, 그 비용 정도가 커서 아예 집수리를 포기하는 경우도 있었다.

【사례 3】 정○신(남, 41세)씨가 거주하는 주택의 경우에는 마당을 개조한 주방의 지붕이 비가 새고 외벽 한 쪽이 무너져 있어 수급자인 정씨의 입장에서 집수리 서비스를

요청하였으나, 수리비가 예산을 초과하여 수리하지 못하고 있는 중이다.

【사례 12】 장○순(여, 46세)씨의 주택은 무허가 등기도 없는 무허가 주택으로, 외벽은 흙으로 세우고 내부는 나무로 이어 붙인 형태로 외벽뿐 아니라 실내에도 흙이 무너져 집 안으로 내려오고 있는 중이다. 그러나 매우 저렴한 가격의 무보증 월세로 살고 있어 가옥주(지주)에게 집수리 요청도 하지 못한 채 그냥 살고 있다.

3) 주거이동 경로 및 이주계획 여부

(1) 기존 주거이동 경로

조사대상가구의 주거이동 경로를 크게 주거수준이 향상된 사례와 주거수준이 더욱 열악해 진 사례, 그리고 주거수준에 별 변화가 없는 사례로 구분하여 살펴보았다. 이 경우, 주거조건이 향상되었다 하더라도 주거비의 상승 등으로 가정 경제 상황이 더욱 열악해 진 경우와 이에 반대되는 경우에 대해 주거수준의 상향 또는 하향이동 등으로 단순히 판단할 수 있느냐 하는 문제가 있을 수 있다. 하지만, 여기서는 순수하게 주거수준만으로 분류하여 살펴보았다. 그리고 주거수준의 향상 및 하향 여부를 객관적으로 판단하기 힘든 경우에는 주거수준이 별 변함이 없는 사례로 분류하였다.

또한 주거수준에 있어 자가와 임차 등의 점유형태도 고려하였다. 즉, 자가에서 임차로 이동한 경우에는 주거수준의 하향사례로 분류하였으며, 그 반대의 경우에는 상향사례로 분류하였다. 그리고 주거수준이 비슷하더라도 거주자 스스로의 만족도가 뚜렷이 파악되는 경우에도 그에 따라 상향과 하향 여부를 구분하였다.

<표 VI-4> 주거이동 현황

구분	대상 사례
상향 이동	【사례 2】 , 【사례 3】 , 【사례 7】 , 【사례 9】 , 【사례 13】 , 【사례 16】
하향 이동	【사례 4】 , 【사례 8】 , 【사례 10】 , 【사례 14】 , 【사례 15】
동일 조건 이동	【사례 1】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 11】 , 【사례 12】 , 【사례 17】 , 【사례 18】 , 【사례 19】 , 【사례 20】

① 주거수준의 상향 이동 사례

비록 최저주거기준에 미달하는 사례들이나 그 안에서도 직전 주거형태와 비교하여 주거수준이 향상되었다고 판단되는 사례들이 있다. 【사례 2】와 【사례 3】 , 【사례 7】 , 【사례 9】 , 【사례 13】 , 【사례 16】 이 그러하다.

【사례 2】 김○애(여, 46세)씨는 결혼 후 서울시 신림 10동에 땅 약 35평 가량을 구입하여 3층 주택을 건축하여 2개 층을 임대하고 1층(방 3개)에서 거주하였다. 그러다 1996년 경 남편의 사업 실패로 빚을 지게 되어 이 집을 팔고, 신림 7동의 단독주택 지하에 방 2칸을 임차하여 보증금 300만원에 월 28만원을 지불하며 살았다. 그런데, 이 집이 수해로 물에 잠긴 후 집주인이 월세를 반으로 깎아주었다. 그 후 2004년에 집주인이 집을 전매한 후 퇴거를 요구하여 700만원을 지인에게 빌려 1층 다가구 거주 단독주택으로 이주하였다. 현재 보증금 1,000만원 월 16만원에 거주하고 있으며, 방의 수는 그 전과 동일하다.

【사례 3】 정○신(남, 41세)씨는 결혼 후 서울 약수동에서 가내공장이 딸린 방에서 신혼살림을 시작하였다. 그러다 1993년에 운영하던 가내공장이 망한 후 현재의 단독주택 방 1개를 월세로 빌려 이주하였다. 그 후 3년 만인 1996년에 돈을 벌어 월세로 살던 집을 7,500만원에 구입하여 현재까지 살고 있다.

【사례 7】 주○복(남, 52세)씨는 결혼 후 서울시 길음동에서 전세 1,500만원의 단칸방에서 신혼살림을 시작하였다. 그 곳에서 계속 거주하다, 아버님 돌아가신 후 1996년 경에 어머니와 함께 살기 위해 현재의 전세 2,500만원 주택으로 이주하였다. 주택형태는 모두 같은 재래식 주택이나 용도별 방의 개수는 2DK로 늘어났다.

【사례 9】 전○선(남, 45세)씨는 결혼 후 충북 음성에서 다가구 거주 단독주택의 단칸방에서 월세로 살다, 청주시 복대2동으로 전세 500만원의 단칸방을 얻어 다섯 식구가 거주하였다. 그 후 1995년경에 사회복지 담당 공무원의 추천으로 영구임대주택 입주를 신청하여 1년 만에 입주하여 현재까지 살고 있다.

【사례 13】 강○원(남, 58세)씨는 현재의 주택에 거주하기 전에 청주시 사직2동에서 단칸방을 전세 150만원에 임차하여 약 10년간 거주하였다. 이곳은 전형적인 재래식 주택

으로 연탄보일러에 외부에 있는 공동수도를 이용해야 했으며, 화장실 역시 재래식이었다. 그 후 1994년에 통장으로부터 임차인으로 사느니 돈 좀 보태어 현재 거주하고 있는 이 집을 구입하여 수리해서 사는 것이 어떠냐는 권유를 받고 200만원에 현 주택을 구입하여 현재까지 살고 있다.

【사례 16】 조○주(여, 45세)씨는 1999년 10월부터 가정보호위탁 활동으로 남의 아이들 돌보며 살고 있다. 처음에는 서울 금호동에서 17평 가량에 방이 2개 있는 지하방을 전세 2,900만원에 임차하여 거주하였다. 그러나 부모와 떨어져 사는 아이들의 정서가 매우 불안했고 오랫동안 지하방에서 거주하며 본인도 우울증 증세가 있는 듯하여, 2004년 4월 충남 홍성군의 현 농촌주택으로 이주하였다. 방은 마찬가지로 2개이나 공간이 넓고 시골이라 아이들이나 자신의 정서도 안정을 찾아간다고 판단하고 있으며, 임차료 역시 1년에 10만원으로 저렴하여 주거이동 자체에 대해서는 만족도가 높은 편이다.

사례에 대한 앞의 개요에서 알 수 있듯이, 【사례 2】는 임대료가 인상되었지만 지하에서 지상으로 주거조건이 향상된 경우이며, 【사례 3】은 단독주택의 방 한 칸 월세에서 그 주택을 구입한 경우이다. 【사례 7】은 전세보증금을 인상하여 단칸방에서 2DK로 향상된 경우이며, 【사례 9】는 단칸방에서 영구임대주택으로 이주한 경우이다. 그리고 【사례 13】은 단칸방 전세에서 방 두 칸의 자가로 이주한 경우이고, 【사례 16】은 서울의 지하 전세에서 농촌의 사글세로 이주하여 정서적 안정 등으로 주거이동에 대한 만족도가 높은 경우이다.

정부의 주택정책으로 인해 직전보다 주거수준이 향상된 경우는 영구임대주택에 입주한 【사례 9】가 유일하며, 그 외에는 정책적 지원 없이 자력으로 주거수준을 향상시킨 사례들이다.

② 주거수준의 하향 이동 사례

2005년 인구주택총조사를 바탕으로 주거수준을 직전 조사(2000년)와 비교해 보면, 주택보급률과 자가점유율이 각각 96.2%에서 105.9%, 54.2%에서 55.6%로 증가하였다. 또한 주거수준 특히 설비부문에 있어 상대적으로 일정한 수준을 유지하는 아파트가 전체주택 재고에서 차지하는 비율 역시 47.8%에서 52.7%로 증가하였다. 물론, 임차 유형에 있어서는 전세 거주가구의 비중이 28.2%에서 22.4%로 감소하였

으나, 이는 주거수준의 질적 저하보다는 전세가격의 상승과 금융권의 저금리로 인하여 가옥주들이 전세보다는 월세 형태를 더욱 선호하는 경향 때문으로 파악된다. 이렇듯 전반적으로 우리나라의 주거수준이 향상되는 추세에도 불구하고 그 수준이 직전에 비해 하향되는 경우도 적지 않은 것으로 확인되었다.

조사대상가구 중에서는 5사례가 이에 해당된다.

【사례 4】 조○열(여, 93세)씨는 주로 서울 관악구 신림동 일대의 노후불량주택을 전전하다 잠시 손주를 돌보기 위해 평택에 2~3년 살기도 하였다. 직전에는 인근의 약수암 근처에서 전세로 살았는데, 당시에는 두 딸의 가족이 모두 함께 살았다. 그 후 둘째 딸의 가족은 미국으로 가고, 첫째 딸은 중병을 앓게 되어서 월세로 독립시켰다. 자신은 남은 돈 1,000만원으로 인근 단칸방을 전세 임차하였는데, 집주인이 집을 개축하며 집세를 올려 받아 3년 전쯤에 현재의 단칸방으로 이주하였다.

【사례 8】 이○순(여, 75세)씨는 인천에서 아파트에 살다가 며느리 가출 후 아들이 술만 먹는 등으로 인해 빚을 져 삼양동 인근에서 1~2년 전전하였다. 현재의 주택에 거주하기 직전에는 방 2개에 도시가스가 들어오는 곳에서 전세 1,500만원에 거주하였으나, 2년 전에 현재의 주택에 전세 1,300만원에 이주하였다. 현재 거주하는 집은 재래식 부엌에 목욕시설이 구비되어 있지 않고, 기름보일러를 난방설비로 사용하는 노후불량주택이다.

【사례 10】 박○순(여, 42세)씨는 결혼 후 청주시 모충동의 조그만 방 3개가 있는 노후 불량주택에 거주하였다. 그 후 같은 동네에 방 3개가 있는 주택을 전세 2,000만원에 임차하여 사용하였다. 그 후 수곡동에서 방 2개 있는 주택을 전세 2,500만에 임차하여 사용하다가 급히 돈 쓸 일이 있어 같은 동네에 보증부 월세(보증금 500에 월 30만원)로 이주하였다. 방은 역시 2개였다. 하지만, 임대료가 부담되고 보증금을 다시 급히 사용할 일이 있어 보증금 50만원에 월 25만원을 지불하는 현재의 주택으로 2년 전쯤에 이주하였다.

【사례 14】 류○희(여, 41세)씨는 결혼 후 시댁에서 살다 시부모의 불화 등으로 12년 째 혼자 도망쳐 나왔다. 그 후 경기도 성남에서 방 1칸짜리 주택을 무보증 월세(10만원)로 살다가 그 4년 후 남편과 아이와 다시 결합하면서 성남 지하 방 2칸을 보증금 300만원에 월 25만원으로 임차하여 살았다. 그리고 그 1년 후 청주시 현 주택 옆으로 단칸방

을 무보증 월세(월 15만원)로 임차하여 2년 간 살았다. 비록 단칸방이지만, 방의 넓이가 지금보다는 넓어 주거조건이 양호했는데, 남편이 알코올 중독으로 같은 병을 앓는 친구들이 집에 찾아와 소동을 부리는 일이 자주 생기면서 집주인이 퇴거를 요구하였다. 이에 6년 쯤 전에 현 주택 단칸방에 무보증 월 10만원의 임차조건으로 이주하였다.

【사례 15】 박○경(여, 38세)씨는 결혼 후 홍성 읍내에서 전세 1,500만원에 방이 2개 딸려있는 약 18평 정도의 주택에서 첫째 애를 낳을 때까지 거주하였다. 그 후 17평형 아파트를 3,500만원에 구입하여 거주하였고, 그 곳에서 둘째 애까지 낳았다. 그리고 다시 홍성읍내에서 26평형 상가 및 주거 혼합형 건물을 7~8,000만원 사이에 구입하였다. 당시 주거용 면적은 약 18평으로 방이 2개였다. 하지만, 남편과 이혼하고 빚모증을 잘못서는 등의 문제로 상가건물을 경매로 빼앗기고 아는 분의 소개로 홍성읍내를 한참 벗어나 전형적인 농촌마을에 입지한 현재의 주택을 무상임대로 사용하게 되었다.

직전 거주 주택과 비교하여 하향적 주거이동을 경험한 이유는 모두 경제적인 문제이다. 물론, 【사례 14】의 경우에는 직전 주택에서 이주한 가장 큰 이유가 남편의 알코올 중독으로 인해 같은 주택에 거주하는 이들에게 폐를 끼친 것이다. 하지만, 가옥주의 퇴거 요구 이후에 이들은 전혀 개선된 주거를 구할 수 없었고, 오히려 임차료가 저렴한 대신 더욱 열악한 주거로 이주하였다는 점을 고려하면, 역시 경제적인 이유가 하향 이동의 원인이 된 사례로 분류해도 무방하다고 볼 수 있겠다.

그리고 한 사례를 제외하고는 직전의 주거수준 역시 최저주거기준 미달 상태였다. 즉, 이들은 현재뿐만 아니라 과거에도 최저주거기준에 미달하는 등 열악한 주거수준에서 거주하였다는 것이다. 다만, 【사례 15】의 경우에는 사기 등으로 갑자기 몰락한 경우이다. 이 사례를 통해서도 확인할 수 있듯이, 개인적 사정으로 경제적 처지가 몰락하는 경우에 있어서도 최소한의 주거수준 유지를 위한 사회적 보호망은 전혀 작동되지 않았다.

③ 주거수준에 변화가 없는 사례

앞서 소개한 주거수준의 상향 또는 하향 이동의 사례 외에는 모두 주거수준에 변화가 없는 사례로 분류하였다. 이 사례들의 경우에는 직전 주거와 비교할 때 주

거수준이 딱히 상향 이동되었다거나 또는 하향 이동되었다고 판단하기 힘들다.

【사례 1】 홍○필(여, 51세)씨는 결혼 후 시어머니가 60년대 중반 난곡이 형성될 때 이주해 와 직접 지은 집에서 거주하였다. 처음 난곡 산동네에 정착할 때에는 보통 8평씩 분배하였으나, 시어머니의 경우에는 산 윗 쪽에 자리를 잡으면서 2터(16평)에 집을 짓고 살았다. 하지만, 시어머니가 보험회사를 다니다가 나이가 들어 성과가 없자 빚을 지게 되었고, 빚을 갚기 위해 재개발되기 몇 년 전에 7,100만원에 집을 전매하고 1,500만원 전세로 전환하여 계속 거주하였다. 당시의 주거상황은 방 3개에 꽤 널찍한 편이었다. 하지만, 재개발이 진행되면서 보증금 1,500만원으로는 인근 지하방 외에는 갈 데가 없어, 비좁은 줄 알았지만 현재의 공공임대주택에 2001년 11월에 입주하였다.

【사례 5】 주○심(여, 81세)씨는 서빙고동에 살다가 철거로 신림10동으로 집단 이주한 경우이다. 처음에는 흙 블록으로 직접 집을 짓고 살다가 1990년대 말에 재개발이 되어 분양아파트 입주권을 얻었으나, 분양비용을 감당할 수 없어 분양권을 팔고 그 돈으로 두 아들과 나누어서 약 3년 전 현재 거주하고 있는 단칸방을 전세 800만원으로 임차하여 살고 있다.

【사례 6】 유○옥(여, 88세)씨는 신림 10동에 세입자로 아들 가족과 함께 거주하다 재개발로 인해 공공임대아파트에 입주하였다. 하지만, 아들 가족에게도 비좁은 곳에서 함께 살기가 힘들어 약 8여 년 전에 인근에 있는 주택 단칸방을 전세 800만원에 임차하여 거주하고 있다.

【사례 11】 최○근(남, 60세)씨는 직전에 약 4~50년 동안 충북 괴산의 시장터 인근에서 품팔이 하며 월세 20만원의 주택(방 2개)에 거주하였다. 5년 전 찜에 교통사고로 다리가 다쳐 장애인이 되었으며, 청주의료원에 다니기가 너무 멀어 청주로 이사와 현재의 단칸방에서 보증금 10만원에 월 10만원을 월세로 지불하며 거주하고 있다.

【사례 12】 장○순(여, 46세)씨는 결혼 후 청주시 송화동 내에서 전전하다 직전에 방 2칸의 무보증 월세 10만원인 주거에서 거주하였다. 그러나 임대료 낼 형편이 못돼서 몇 달 연체하자 집주인이 집을 새로 짓겠다는 이유를 들어 퇴거를 요구하였다. 이에 아는 동생으로부터 값싼 무허가 주택이 있다는 소개를 받아 무보증 월 7만원의 임차료를 내고 약 4~5년 전에 현재의 주택으로 이주하였다.

【사례 17】 하○상(남, 55세)씨는 전북 장수군 계북면에서 태어나서부터 살고 있는데, 결혼 후에는 옆 마을에서 방 2칸을 무상임대로 살다가, 가옥주가 집을 다른 사람에게 팔면서 이곳으로 집을 사서 이주하였다.

【사례 18】 박○수(남, 59세)씨의 집은 부모님부터 살던 집으로, 좁던 집을 자신이 직접 넓혀 살고 있다.

【사례 19】 성○철(남, 57세)씨는 결혼 후 큰 집(형님 집)에서 1년 정도 함께 살다 30년 전 쯤 자연스럽게 지금 살고 있는 집을 구입하여 분가하였다.

【사례 20】 이○옥(남, 76세)씨의 집은 부모님으로부터 물려받은 집으로, 도시에서 목수 일을 한 적이 있는 아들이 집을 넓히고 수리를 해서 살고 있는 중이다.

이와 같이, 9개의 사례는 주거수준의 상향 이동 또는 하향 이동을 판단하기 힘들다. 예를 들면, 【사례 1】 홍○필씨의 경우에는 방의 수 등에 있어서는 더욱 열악한 주거조건으로 이동하였다고 볼 수 있으나, 직전의 노후불량주택에서 공공임대 아파트로 이주하였으므로 꼭 하향 이동을 했다고 보기 힘들다. 무엇보다도 홍씨 스스로는 직전 주택에서의 생활보다 하향 이동했다고 여기고 있지 않았다. 또한 【사례 5】와 【사례 6】의 경우에는 재개발로 인하여 아파트에 거주할 기회가 있었다. 하지만 【사례 5】의 경우에는 분양아파트 입주권을 받았으나, 정작 분양대금을 마련할 길이 없어 분양권을 전매한 후 그 돈을 자식들과 나누어 갖고 다시 각자 임차인으로 남은 경우이다. 【사례 6】의 경우에도 마찬가지로 재개발로 임대주택 입주권을 얻었으나, 아들 가족이 사용하기에도 부족하였기에 따로 분가하였다. 특히, 【사례 6】의 경우에는 자녀들도 이미 고령이 되어 유씨의 손주들로부터 부양을 받는 처지이므로, 더더욱 함께 살 수 있는 형편이 되지 않는다.

그런데, 이들 사례의 특징은 모두 생애를 통해 적절한 주거생활을 영위해본 적이 없다는 것이다. 이는 앞서의 주거상향이동 및 하향이동의 사례에서도 마찬가지이다 물론, 일부 적절한 소득과 적절한 수준의 주택거주 경험이 있는 경우도 발견되지만(【사례 8】 , 【사례 15】), 대다수는 과거로부터 빈곤한 상태에서 열악한 주거

수준에서 생활해 왔었고, 지금도 그러한 상태에서 살아가는 이들이다.

전형적인 농촌지역이라 할 수 있는 전북 장수군의 사례들에서는 주거이동의 경험은 거의 없는 것으로 확인되었다. 이들은 자신의 부모님들로부터 물려받은 집에서 지금도 거주하고 있거나, 결혼 등으로 분가하여 인근의 비슷한 수준의 농촌 재래식 주택에서 살고 있었다.

(2) 향후 이주계획

조사대상가구 중에서 현재 구체적인 이주계획을 가지고 있는 사례는 단지 2사례에 불과하다. 【사례 2】와 【사례 14】가 그 예인데, 【사례 2】의 경우에는 조사당일 현재 기존주택 전세임대주택을 신청하여 이주할 주택을 알아보고 있는 중이었다. 그리고 【사례 14】의 경우에는 조사당일 현재 영구임대주택 대기자에 등록되어 있는 중인데, 영구임대주택 대기가구의 수가 많아 언제 입주할 수 있을지는 알 수 없는 상태이다. 하지만, 이 두 사례에 있어서도 이주가 곧바로 최저주거기준을 충족하는 주거수준으로 이어질 지 미지수이다.

【사례 2】의 경우, 최저주거기준을 충족하기 위해서는 최소 3DK가 필요한데, 임대주택 중 이러한 조건을 만족하는 주택을 현 주거지 인근에서 찾기 힘들다는 것이다. 그리고 어렵게 적절한 주택을 찾은 경우에도, 기존주택 전세임대주택의 집행을 책임지는 대한주택공사와의 필요한 서류를 주고받는 데에 최소 2일 이상이 걸려, 그 사이 다른 이들이 먼저 계약하는 등으로 어려움을 겪고 있는 중이었다. 그리고 【사례 14】의 경우에는 가구원수가 5인이므로, 2DK에 불과한 영구임대주택에 입주하더라도 최저주거기준에 미달할 수밖에 없다.

또한 2사례에서는 이주계획을 가지고는 있으나, 아직 그러한 여건이 조성되지 못하거나 더욱 열악한 주거수준으로 이주할 수밖에 없는 사례이다. 【사례 3】이 그러한 사례인데, 빗 문제로 현재 자신이 소유하고 있는 집을 팔아 보다 열악한 곳으로라도 이주하고자 하나, 주택이 워낙 오래되고 낡아서 매매가 이루어지지 않아 그러지 못하는 실정이다. 【사례 5】의 경우는 현재 뉴타운사업지구로 지정되어 공공임대주택 입주자격을 얻을 수 있으나, 공공임대주택 임대료와 관리비를 낼 형편이 못되어 철거가 되면 주거이전비를 받고 인근으로 이주할 계획을 가지고 있다.

이 두 사례 역시 이주계획이 최저주거기준을 충족하는 것으로 이주하는 것을 전제로 하지 않는다. 현실적으로 이 두 사례 역시 이주 후 더욱 열악한 주거조건에 처할 위험이 높은 상태이다.

그렇다고 나머지 조사대상가구들에게서 이주의 욕구가 전혀 없는 것은 아니다. 이들 대부분은 보다 나은 수준의 주거로 이주를 희망하나, 현재 자신들의 경제적 형편상 이주를 계획하지 못하는 실정이다. 따라서 이들에게는 적절한 주거지원이 이루어질 경우에만 주거수준의 향상이동이 가능하다. 하지만, 이들의 경우에는 **【사례 2】**의 경우에서처럼 적절한 주거지원 정책에 대한 정보가 없었고, 또한 기존의 여타 주거지원 정책에 대해서는 난색을 표명하고 있었다. 그에 관해서는 추후에 보다 자세히 언급할 것이다.

그런데, **【사례 15】**와 **【사례 16】**을 비롯한 농촌지역 사례의 경우에는 자발적 이주의사 자체가 없는 것으로 확인되었다. 이들은 다른 곳으로 이주하기보다는 현재의 주택을 개량하는 것을 더욱 선호하고 있었다.

4) 주거생활의 문제점

조사대상가구 모두는 최저주거기준에 미달하는 가구이다. 따라서 각 사례들마다 최저주거기준에 미달하는 항목에 따른 문제점을 안고 있었다. 물론, 피조사자 개개인의 특성에 따라 특별히 강조되는 어려움이 있을 수 있고, 때로는 객관적인 조건과는 다소 상이한 어려움을 호소하는 경우가 있었다. 여기서는 객관적인 문제점보다는 피조사자의 진술 내용을 통해 이들이 호소하는 문제점들을 살펴보고자 한다. 또한 앞서 구조·성능·환경의 문제에서 이미 살펴본 내용 이외의 것들을 중심으로 설명할 것이다.

(1) 주거공간의 협소함으로 인한 문제

일단, 용도별 방의 개수 및 면적이 최저주거기준에 미달하는 가구는 당연히 방이 적고 전체적인 주거면적이 좁아 불편하다는 호소를 공통적으로 하고 있다. 그런데 이 문제는 단지 물리적으로 생활이 불편하다는 점 이상의 파급효과를 낳곤 한다.

【사례 1】 홍○필(여, 51세)씨의 가구원수는 5명이나 용도별 방의 개수는 2DK인 50년 공공임대주택에 거주하고 있다. 직전 거주지는 비록 노후불량주택이었으나 공간이 상대적으로 넓어 친척 등 손님이 많이 방문하는 편이었다. 그러나 현재 주거지로 이주한 이후에는 손님이 거의 오지 않는 편이고, 명절 때에도 왔다가 필요한 일만 보고 바로 돌아가곤 한다. 그리고 가족들도 집에 친구 등을 초대하기보다는 가능하면 밖에서 일을 본다. 그러다보니, 토·일요일의 경우에도 온 식구가 다 모여 있지 않는 편이다. 다 함께 모이면 각자가 답답하게 여기기 때문이다.

【사례 2】 김○애(여, 46세)씨는 아예 자신의 아들에게 친구를 집에 데리고 오지 말았으면 좋겠다고 부탁을 하기도 했다. 그리고 큰 아들이 고3이지만, 방을 남편과 같이 사용하기 때문에 공부할 여건이 되지 않는 것이 여간 고민이 아니다.

【사례 10】 박○순(여, 42세)씨의 경우에는 남편이 장손이라 제사를 집에서 지내야 하기 때문에 명절에 친척들이 자신의 집에 방문하지만, 제사가 끝나면 바로 일어서 헤어지곤 한다.

위의 사례에서 알 수 있듯이, 친구나 친척 등의 방문이 제한되고, 심지어는 가족들이 모두 함께 모이는 것을 기피하는 현상이 발생하는 경우도 있었다. 특히, 자녀들이 공부방이 필요한 나이가 되어도 그럴만한 여건이 되지 못하고, 이는 아이의 학교 성적과 친구관계에도 그대로 반영될 수밖에 없다.

(2) 화장실 문제

화장실 문제는 실상 젊은 가구원에게는 그리 심각한 문제가 아닐 수 있다. 다소 불편함을 감수하면 될 일이기 때문이다. 하지만, 고령의 노인들 또는 장애인에게는 동양식 변기 자체가 큰 어려움이 되고 있다. 거동이 불편한 상태에서 용변을 보기 위해 쪼그려 앉는 것이 힘들기 때문이다. 그 대표적인 사례로 【사례 4】, 【사례 5】를 들 수 있는데, 이들이 경우 고령으로 쪼그려 앉아야 하는 동양식 변기에서 용변 보는 일로 곤란을 겪고 있다. 【사례 18】도 노모가 재래식화장실 이용하는 것을 힘들어 하고 있는 경우이다.

장애로 인해 동양식 변기를 이용하기 힘든 사례의 경우에는 【사례 11】 , 【사례 13】 을 들 수 있다. 특히, 【사례 11】 의 경우, 장애로 인해 집의 동양식 변기에서는 대변을 볼 수 없어, 인근의 병원에 가서 용변을 보고 있었다.

화장실 문제에 있어 또 한 가지 지적할 수 있는 어려움은 공동화장실 이용에 따른 어려움이다. 주로 다가구 거주 단독주택에서 단칸방에 임대해 있는 이들이 이에 해당하는데, 특히 【사례 6】 의 경우에는 인근의 외부 공동화장실이 관리가 안 돼 너무 지저분해서 집에서 상당 정도 떨어진 공용화장실을 이용하고 있는 실정이다.

(3) 보온 문제

재래식 주택의 경우에는 침실 등 주요 주거공간이 외부와 제대로 단절되어 있지 않아 외풍이 심한 편이다. 이에 따라 겨울에는 몹시 추워 고생을 하고 있었다. 조사 대상가구 역시 재래식 주택에 거주하는 사례들은 모두 추위로 인한 어려움을 호소하였다. 그 중에서도 부엌과 세면실 등이 주요 주거공간 외부로 연결되어 있는 경우에는 이러한 어려움이 특히 심한 편이다. 【사례 8】 의 경우에는 실내에 세면할 공간이 없어 실외에서 세면을 해야 하는데, 겨울철에는 추워서 세면도 힘들 정도라고 한다.

【사례 8】 이○순(여, 75세)씨가 사용하는 부엌은 마당을 경유하여 출입하게 되어 있는 재래식이고 세면장도 마찬가지로이다. 이런 이유로 음식을 할 때나 세면을 할 때 실외로 나가야 하는데, 온수시설도 갖추어지지 않아 겨울에는 추워서 잘 씻지도 못하고 식사를 준비하는 것도 힘들다.

이러한 문제는 특히 농촌의 재래식 주택에서 더욱 심하게 나타난다. 왜냐하면, 침실의 출입구가 바로 마당과 접해있기 때문이다. 하지만, 【사례 13】 의 경우에는 도시지역임에도 침실 출입구가 바로 외부 골목과 맞닿아 있는 불량한 주택에 거주하고 있어, 그나마 마당과 현관문, 담 등이 둘러쳐져 있는 농촌지역 재래식 주택보다도 더욱 추위에 취약하다.

이러한 문제는 집의 구조에서도 비롯되지만, 난방연료에 의해서도 비롯된다. 즉, 도시가스나 기름보일러에 비해 화목을 난방연료로 사용하는 농촌 재래식 주택의

경우에는 침실 내부에서도 방바닥과 그 위의 온도차이가 심해 감기 등의 질병에 취약하다. 또한 【사례 6】과 같이 난방유(등유)를 사용하는 가구의 경우에는 아예 보일러를 가동하지 않고 전기장판으로 겨울을 나기도 한다. 【사례 14】의 경우에도 작년 겨울에는 돈이 없어 난방용 기름을 사지 못해 전기장판으로 겨울을 났다고 한다. 전기장판 사용의 경우에도 바닥온도와 공기 중의 온도차이로 인해 감기에 취약할 수밖에 없다.

(4) 이동의 어려움

주거공간 내부에서도 동선 상의 장애물 등으로 어려움을 겪는 가구들이 상당 수 있었다. 예를 들면, 고령이나 장애 등으로 거동이 불편한 가구원에게 주요 동선 상에 턱이 높고 많은 것은 큰 불편을 초래한다. 주로 재래식 주택의 경우에는 침실로 출입하는 동선 상에 문턱이 여러 개 있는 편인데, 고령자인 【사례 4】, 【사례 5】의 경우에는 외부에서 방으로 출입하는 데에 3개의 높은 턱을 넘어야 한다. 또한 장애가 있는 【사례 11】, 【사례 13】의 경우에도 주요 동선 상의 문턱 등으로 인해 매우 불편해 하고 있었다. 특히, 농촌의 재래식 주택은 마당에서 마루나 방으로 들어가기 위해서는 꽤 높은 턱을 올라가야 하기 때문에, 고령자에게는 여간 고역이 아니다.

또한 과도하게 많은 주거공간을 만들기 위해 무리하게 공간을 배치한 경우도 여러 가지 문제를 발생시키곤 한다. 예를 들면, 다가구 거주 단독주택에 사는 【사례 2】의 경우에는 화장실 겸 세면장이 2층으로 올라가는 계단 밑에 설치되어 있어 화장실과 세면장 사용시 항상 허리를 굽히고 사용해야 한다. 또한 마찬가지로 다가구 거주 단독주택의 단칸방에 거주하는 【사례 5】의 경우, 1층 계단 밑에 출입구가 있어 머리를 그 계단에 자주 찍는다고 한다⁷⁶⁾.



▲농촌의 재래식 주택 경우에는 마당에서 방으로 출입하기 위해 이와 같은 높은 턱을 오르내려야 한다(【사례 19】)

(5) 난방비의 어려움

앞서 주거비 지출에서 살펴보았듯이, 기름보일러를 사용하는 가구들에 있어서는 비싼 난방유로 인한 어려움을 공통적으로 호소하였다. 이 경우, 겨울철에는 대체로 30만원 가량의 난방비를 지출하는 편인데, 이들이 저소득층이라는 점을 감안하면 이들의 소득에서 난방비가 차지하는 비중이 매우 높은 편임을 잘 알 수 있다. 이로 인해 【사례 14】의 경우, 작년 겨울에는 돈이 없어 난방을 때지 못한 채 전기장판으로 생활했다고 한다. 그리고 【사례 6】의 경우에는 매년 겨울마다 난방을 때지 않고 전기장판을 사용하였다고 한다. 이러한 어려움으로 인해 【사례 3】과 같이 차라리 다시 연탄보일러 설비를 바라는 경우도 있었다.

(6) 누진율 적용으로 인한 과도한 전기세와 수도세

주택 신축시 애초 주거용으로 설계되지 않을 공간을 주거용으로 전용하며 임대를 한 주거공간의 경우에는 각 세대별로 독립된 전기 및 수도 계량기 없이 하나의 계량기로 동일 주택에 거주하는 각 가구에게 그 요금을 납부토록 하는 경우가 있다. 주로 다가구 거주 단독주택 등에서 이러한 사례가 발견되곤 하는데, 이 경우에는 누진율이 적용되어 상대적으로 비싼 요금을 납부하여야 한다. 그 대표적인 사례로 【사례 6】과 【사례 14】를 들 수 있다.

【사례 6】 유○옥(여, 88세)씨의 경우에는 수도계량기가 독립되어 있지 않고, 같은 골목에 별집과 같이 늘어서 있는 여섯 가구가 공동으로 사용하다 보니, 수도요금에 많이 나와 생계급여로 살아가는 형편에 부담이 크다.

【사례 14】 류○희(여, 41세)씨의 경우에는 같은 주택에 세 가구가 거주하는 다가구 단독주택의 단칸방에 거주하는데, 수도와 전기 계량기를 공동으로 사용한다. 따라서 수도세와 전기세에 누진율이 적용되어 부담이 큰 지출항목이 되고 있는데, 보통 전기세와 수도세를 합해 한 달에 약 7~8만원이 부과된다.

76) 조사자도 조사를 위해 주씨 집 출입시 머리를 계단 모서리에 찍혔다.

5) 현행 주거지원 정책에 대한 사례가구의 입장

정부의 주거정책 중 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 기준 이상으로 향상시키기 위한 직접적인 정책은 없다고 볼 수 있다. 물론, 간접적으로는 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 향상시킬 수 있는 정부정책이 없지 않지만, 이 정책들은 직접적으로 최저주거기준 미달가구를 주요한 정책의 대상으로 삼고 있지 않다. 그러나 이미 제3장에서 살펴보았듯이, 다양한 주거지원 정책들이 현재 집행되고 있고 이 정책들은 간접적으로나마 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 향상시키는 효과를 일정 정도 발휘하고 있다. 따라서 이러한 정부의 현행 주거지원 정책들이 최저주거기준 미달가구에게 실제로 어떠한 정책적 효과를 가져다주는지 그 효용성에 대하여 조사대상가구들을 통해 알아볼 것이다.

참고로, 앞의 제3장에서 살펴본 정부의 주거지원 정책 종류를 살펴보면, 크게 공공임대주택 건설·공급 정책과 주거비 보조 정책, 그리고 주택개량 지원이 있다. 이 중 공공임대주택 건설·공급 정책에는 영구임대주택과 50년 공공임대주택, 국민임대주택, 그리고 기존주택 매입 또는 전세임대주택이 있다. 주거비 보조 정책으로는 수급자를 대상으로 하는 최저주거비 보조, 그리고 각종 전세자금 대출이 있다. 주택개량 지원은 노후불량주택의 개선을 지원하는 사업으로, 농어촌 주택개량사업, 주거환경개선사업 중 주택자금 지원, 수급자 중 가옥주에 대한 현물주거급여가 있다.

이외에도 여러 지방자치단체에서 자체적으로 집수리 사업을 시행하고 있으며, <사회복지공동모금회>에서도 복지기관 및 단체 등을 통해 사랑의 집고치기 사업을 실시하였다. 조사대상가구 중에는 이러한 지방자치단체 나름의 집수리 사업 또는 사랑의 집고치기 사업을 통해 주택수리 서비스를 받아 본 경우도 있었다. 예를 들면, 【사례 4】의 경우 인근 복지관으로부터 도배 서비스를 받은 적이 있는데, <사회복지공동모금회> 지원의 사랑의 집고치기 사업으로 추정된다. 또한 【사례 20】의 경우에도 비가 새는 지붕을 군청에서 수리해 준 적이 있는데, 이씨가 수급자가 아닌 점 등으로 미루어 군청 자체적으로 시행하는 집수리 사업으로 짐작된다. 하지만, 여기서는 정부의 주거지원 정책에 한해서 살펴볼 것이다.

(1) 주거지원 정책 인지도

조사대상가구 중 정부의 주거지원 정책에 대해 비교적 그 종류와 내용에 대해 상세히 알고 있는 경우는 없었다. 수급자의 경우 영구임대주택에 대해서는 대체로 알고 있었으나, 그 외의 활용 가능한 주거지원 정책에 대해서는 잘 모르고 있었다.

조사대상가구가 정부의 주거지원 정책에 대해 그 종류만이라도 알고 있는 경우를 간단히 정리해 보면, 이들이 이에 대한 정보에 얼마나 어두운 지 잘 알 수 있다.

<표 VI-5> 조사대상가구의 주거지원 정책 인지도 여부

주거지원 정책 종류		해당 조사대상가구
공공임대주택 건설·공급 정책	영구임대	대부분이 인지하고 있음
	50년 공공임대 및 국민임대	【사례 1】, 【사례 2】, 【사례 5】
주거비 보조 정책 ¹⁾	최저주거비 보조	-
	전세자금 대출	【사례 1】, 【사례 2】, 【사례 15】
주택개량 지원 ²⁾	농어촌 주택개량사업	【사례 15】, 【사례 16】, 【사례 19】
	현물주거급여	【사례 3】, 【사례 19】

주: 1. 주택개량 지원 중 주거환경개선사업 주민들에 대한 개량자금 지원은 해당 사업지구 주민들에게만 해당되는 것이기에 목록에서 생략하였음. 그리고 조사대상가구 중에서 이에 해당하는 경우도 역시 없었음

① 영구임대주택

영구임대주택에 대해서는 사례가구 대부분, 특히 영구임대주택 입주자격이 있는 수급가구와 한부모가구가 인지하고 있는 것으로 확인되었다. 물론, 농촌지역의 자가 가구들은 이에 대해 잘 모르고 있었는데, 이는 자신들과 상관이 없는 정책이라는 점 때문으로 보인다. 도시지역의 수급가구 또는 한부모가구 중 영구임대주택에 대해 모르고 있다고 대답한 사례는 【사례 12】가 유일하다.

하지만, 이 사례의 경우에도 현재 조건부 수급자로서 자활후견기관에서 운영하는 재활용사업장에서 일하고 있다는 점을 고려하면, 전혀 알지 못한다고 보기는 힘들다. 다만, 영구임대주택 입주를 현실적으로 고려할 만한 처지가 되지 못한다고

보기 때문에 관심이 없다고 보는 것이 더욱 적절할 듯 싶다. 결국, 영구임대주택은 정부의 주거지원 정책 중 그 대상계층이 가장 많이 인지하고 있는 정책이라 볼 수 있겠다.

② 50년 공공임대주택 및 국민임대주택

조사대상가구 중 【사례 1】, 【사례 2】, 【사례 5】만이 유일하게 영구임대주택 이외의 공공임대주택에 대해서 알고 있었다. 물론, 그 외의 가구들도 공공임대주택 자체에 대해 들어본 적이 없다고 액면 그대로 받아들이기는 어렵다. 따라서 공공임대주택 자체에 대한 인지여부보다는, 자신의 선택에 따라 그 곳에 입주할 수 있다고 여기는 경우가 위의 3사례 정도에 불과하다고 보는 것이 더욱 타당한 것으로 보인다. 하지만, 이나마도 【사례 1】 홍○필씨의 경우에는 자신이 거주하던 지역의 재개발로 인하여 현재 50년 공공임대주택에 입주한 경우이고, 【사례 5】 주○심씨의 경우에는 자신이 살고 있는 곳이 뉴타운사업지구로 지정됨으로써 자신에게 공공임대주택 입주권이 보상으로 주어질 것임을 알고 있는 경우이다.

하지만, 같은 재개발지구 안에 거주함에도 【사례 4】 조○열씨의 경우에는 이에 대해 아무런 정보가 없는 상태였다. 이는 조씨가 다른 이들에 비해 특별히 정보에 어둡기 때문만은 아니다. 한국도시연구소가 지난 2004년에 주거환경개선사업지구 및 예정지구 주민들에 대해 실시한 조사를 살펴보면, 개발사업지구 내에 거주하는 세입자라 하더라도 자신이 공공임대주택에 입주할 수 있다는 것을 모르는 이들이 상당수에 달하는 것으로 확인되었기 때문이다. 이 조사결과에 의하면, 이미 사업이 진행되고 있는 지역과 사업이 예정된 지구에 사는 세입자들의 절반 이상이 해당 사업에 대한 정보를 잘 모르고 있는 것으로 확인되었다. 물론, 이러한 정보에는 자신들의 보상에 대한 것도 포함되어 있다.⁷⁷⁾

이런 정황을 감안하면, 일반적으로 영구임대주택 이외의 공공임대주택에 대해서 정확하게 인지하고 그를 활용하고 있는 사례는 【사례 2】에 불과하다고 볼 수 있다. 특히, 영구임대주택과 같이 임대료 등이 비교적 저렴하여 여타 지원제도들에 비해 선호도가 높은 편인 기존주택 매입임대주택 또는 기존주택 전세임대주택에

77) 대한주택공사(2004.8) 참조

대해서는 그 정책이 시행된 지 얼마 되지 않은 탓도 있겠지만 거의 알지 못하였다. 다만, 【사례 2】 김○애씨의 경우만 기존주택 전세임대주택에 대한 정보를 알고 있었고, 현재 대상으로 선정되어 이주할 집을 알아보고 있는 중이다. 이는 김씨의 경우, 난곡지역운동협의회라는 난곡지역의 지역사회운동단체에서 운영하는 <사랑의 밥집>(독거노인 및 결식 아동들에 대한 도시락 제공)에 근무하고 있어, 이 단체를 통해 최근의 주거복지정책에 대한 정보를 잘 접할 수 있었기 때문이라 여겨진다. 따라서 이에 대한 정보는 아직 최저주거기준에 미달하는 저소득 가구 일반에게까지 알려져 있다고 보기 어렵다.

③ 주거비 보조

주거비 보조 정책 중 수급자들에게 제공되는 주거급여를 포함한 최저주거비에 대해서는 해당되는 서비스를 받고 있는 수급자들 중에서도 아는 경우가 1사례도 없었다. 이는 앞서 제3장에서 지적했듯이, 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비가 모두 생계급여와 합쳐져서 각자의 통장에 현금급여로 전달되기 때문이다. 따라서 정작 최저주거비를 지원받고 있는 가구에서도 자신이 최저주거비를 현금급여로 받고 있다는 것을 알지 못한다.

저소득영세민 전세자금 대출과 근로자·서민 전세자금 대출, 소년소녀가장 전세주택 지원 등의 전세자금 대출 제도에 대해서는 불과 3사례만 알고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 전세자금 대출 제도 자체를 20사례 중 단지 3사례에서만 인지하고 있다는 것을 그대로 받아들이기가 쉽지 않다. 하지만, 대부분이 이 제도의 대상자임에도 불구하고 이 제도를 자신들이 활용할 수 있는 현실적 제도로 인지하지 못하고 있다고는 볼 수 있다. 이 점에 대해서는 이 제도가 실제로 이들에게 얼마나 적절한 대책인지에 대한 추후 분석을 통해 더욱 자세히 다룰 것이다.

④ 노후불량주택 개량지원

주택개량 제도 중 농어촌 주택개량사업은 조사대상가구 중 농촌지역에서 거주하는 경우에 해당된다. 그리고 이 사업은 세입자가 아닌 가옥주에게 적용된다. 조사대상가구 중에서 가옥주는 【사례 17】부터 【사례 20】까지 4사례이다. 그러나

이 중 오직 【사례 19】 만이 농어촌 주택개량사업에 대해 알고 있었다. 오히려 농촌지역의 세입자인 【사례 15】 와 【사례 16】 가 이에 대해 알고 있었으나, 세입자이기 때문에 주택개량에 대한 지원을 받을 수 없었다.

현물주거급여의 경우에는 수급자 중 가옥주에게 제공되는 주거지원 서비스이다. 조사대상가구 중에는 【사례 3】 , 【사례 13】 , 【사례 19】 가 이에 해당되는데, 모두 집수리 서비스를 받아본 적이 있었다. 하지만, 이들도 자신들이 받은 집수리 서비스가 수급자에게 제공되는 현물주거급여인지에 대해서는 모르고 있었다. 다만, 생활이 어려운 자신들을 구청이나 군청이 도와주었다고만 알고 있었다.

따라서 노후불량주택 개량지원 제도의 경우도 자신이 신청을 해야 하는 농어촌 주택개량사업에 대해서는 대상자들이 이 제도를 잘 인지하지도 못하는 경우가 많고, 자신의 신청 여부와 상관없는 현물주거급여의 경우에만 그 내용을 자세히 알지 못한 채 그 급여를 받은 경험에 있는 것으로 확인되었다.

이상의 조사결과를 통해 알 수 있는 것은 대부분의 조사대상가구들이 자신들이 선택하여 신청할 수 있는 주거지원 정책의 내용을, 영구임대주택을 제외하고는 잘 모르고 있다는 것이다. 이 같은 원인은 크게 두 가지인데, 그 하나는 정작 정부의 저소득층에 대한 주거지원 프로그램에 대한 적극적인 홍보가 미약하다는 것이다. 이러한 주거지원 프로그램에 대한 홍보는 주로 행정기관에서 대상가구들을 파악하는 경우에 한해 해당 지원 프로그램을 신청하도록 권유하는 방식으로 이루어지고 있기 때문이다. 하지만, 이러한 정도의 홍보로는 최저주거기준에 미달하는 저소득가구들이 자신에게 필요하고 또한 자신이 선택할 수 있는 주거지원 프로그램을 인지하는 데에 한계가 있다. 말단 행정력이 그러한 것에까지 잘 미치지 못하기 때문이다.

물론, 행정기관에서 근무하는 공무원 중에서 읍면동 사무소에 근무하는 사회복지 담당 공무원은 그 관내의 저소득층에 대한 생활실태와 필요한 지원의 내용 등을 비교적 상세히 파악하고 있는 편이다. 이는 각종 복지기관의 사회복지사도 마찬가지이다. 그러나 문제는 제3장에서 이미 살펴보았듯이, 많은 주거지원 프로그램이 보건복지부 또는 행정자치부가 아닌 건설교통부의 관할 아래 시행되고 있다는 것

이다. 따라서 일선의 사회복지사들조차 최저주거기준의 개념 및 저소득층에 대한 주거지원 프로그램 종류와 그 자세한 내용을 알지 못한다는 것이 이러한 낮은 인지도의 중요한 한 원인이 되고 있다. 일선 사회복지사들의 경우, 주로 저소득층인 최저주거기준에 미달하는 가구를 직접 방문하여 그 열악한 주거상황을 파악하고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 이들 스스로 주거지원 프로그램에 대한 정보가 별로 없기 때문에, 필요한 이들에게 적절한 주거지원 프로그램을 소개하거나 연계시켜주는 역할을 제대로 수행하지 못하는 것이다.

이처럼 최저주거기준 미달가구의 주거지원 정책에 대한 낮은 인지도는 기존 주거지원 정책의 효용성을 낮추는 일차적 요인이라 볼 수 있겠다.

(2) 주거지원 정책의 적절성

여기에서는 정부의 현행 주거지원 프로그램들이 최저주거기준에 미달하는 가구들에게 실제 적절한 것인지를 확인해 보고자 한다. 이를 위해 각 주거지원 프로그램별로 조사대상가구들의 반응을 살펴볼 것이다.

① 공공임대주택

조사대상가구들은 공공임대주택에 대해서 크게 두 가지 점에서 자신들에게 적절치 않다는 반응을 보인다. 첫째는 주거공간이 협소하다는 것이고, 둘째는 그 임대료와 관리비가 자신들의 형편에 비추어 지나치게 부담이 된다는 것이다. 그리고 일부의 경우에는 지금의 주거지역에서 다른 곳으로 이주해야 한다는 것에 대해 부담을 느끼고 있었다.

먼저 공간이 협소하다는 것은 최저주거기준을 근거로 할 때 용도별 방의 개수 및 면적이 가구원수에 대비해 적절치 않다는 것이다. 이는 현재 공공임대주택에 거주하는 사례대상가구에서도 잘 드러난다. 사례가구 중 【사례 1】과 【사례 9】의 경우에는 이미 각각 50년 공공임대주택과 영구임대주택에 거주하고 있는데, 이 두 가구 모두는 용도별 방의 개수 및 면적이 최저주거기준에 미달한다. 그리고 현재 영구임대주택 입주대기 중인 【사례 14】의 경우, 입주가 이루어진다고 해도 여전히 최저주거기준에 미달하는 상태를 벗어날 수 없다.

보통 기존주택 매입 또는 전세임대주택을 제외한 공공임대주택은 용도별 방의 개수가 2DK로 구성되어 있다. 따라서 20사례가구 중 최저주거기준 상 용도별 방의 개수 및 사용면적에 있어 기준미달이 되지 않을 수 있는 가구는 독거노인가구인 【사례 4】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 11】 을 포함하여, 【사례 12】 , 【사례 13】 , 【사례 17】 , 【사례 18】 , 단 8사례에 불과하다. 따라서 나머지 12사례에 있어서 아파트형 공공임대주택 자체는 최저주거기준을 충족하는 적절한 주거대책이 되지 못한다.

하지만, 이 8사례에게도 아파트형 공공임대주택에 입주하는 것은 현실적으로 적절한 대책이 될 수 없다. 독거노인인 4사례의 경우에는 대부분 수급자로 생계급여에 의지해 살아가고 있으며, 1인가구의 생계급여 액수로는 가장 저렴한 영구임대주택의 임대료와 관리비조차도 큰 부담이 되기 때문이다. 실제 이들에 대한 조사에서도 이들은 한결같이 영구임대주택 입주가 가능하다 하더라도 관리비와 임대료에 대한 부담 때문에 가지 않겠다는 의견을 피력하였다.

【사례 4】 조○열(여, 93세)씨는 수급자로 수입은 매달 생계급여로 제공되는 40여 만원과 3개월에 1회 지급되는 교통비 정도이며, 현재 전세 1,000만원의 주택에 거주하고 있다. 영구임대주택은 관리비와 임대료를 낼 수 없으므로 입주할 수 없다.

【사례 5】 주○심(여, 81세)씨는 성인이 된 아들이 둘 있어 수급자로 선정되지 못하였으나, 아들들로부터 실질적으로 아무런 부양도 받지 못하고 있다. 현재 전세 800만원의 주택에 살고 있으나, 생계는 종이박스를 모아서 파는 것으로 연명하고 있다. 현재 뉴타운사업지구에서 거주하고 있어, 개발사업이 진행되면 공공임대주택 입주대상자가 된다는 것을 알고 있지만, 임대료와 관리비를 부담할 수 없기 때문에 주거이전비를 받고 다른 저렴한 전세를 찾아 이주할 계획이다. 영구임대주택은 입주자격이 주어지고, 다른 곳에 비해 임대료와 관리비가 저렴한 편이라고 해도 현재의 경제형편으로는 감당할 수 없기 때문에 입주하지 않을 생각이다.

【사례 6】 유○옥(여, 88세)씨는 현재 800만원의 전세에 살고 있는데, 소득은 수급자에게 제공되는 생계급여 30여 만원에 불과하다. 비록 현재의 주택이 불편하지만, 영구임대주택에는 경제적 부담 때문에 살 수 없다고 생각한다.

【사례 11】 최○근(남, 60세)씨는 현재 보증금 10만원에 월 10만원을 내는 보증부 월세 단칸방에 살고 있다. 소득은 수급자에게 지급되는 생계급여 40여 만원이 전부인데, 당장 영구임대주택에 입주할 수 있다 있더라도 보증금도 낼 형편이 되지 못해 입주할 수 없다.

이러한 반응은 단지 조사대상가구의 특성에만 기인하지 않는다. 국토개발연구원이 지난 1989년에 서울시 중계지구 영구임대주택 신청대상자 중 미신청자의 사유에 대해 조사한 바에 의하면, 가장 많은 63.6%의 응답자가 임대료 및 관리비 부담이 과중하기 때문이라고 대답하였다⁷⁸⁾. 이는 영구임대주택이 우리 사회 경제적 최하위 빈곤층을 주요한 대상으로 하였다는 점을 고려하면, 여타 임대주택에 비해 매우 저렴하기는 하지만 주요 입주대상자들 중에서는 이 정도의 임대료와 관리비 수준조차 감당하기 어려운 가구들이 많이 있다는 것을 의미한다.

위에서 사례를 언급한 독거노인가구 이외에 영구임대주택 입주 자격이 있는 나머지 4사례도 영구임대주택 입주에 대해 현실적으로 부정적인 입장이다. 이들 중 농업을 주업으로 하는 【사례 17】, 【사례 18】의 경우에는 자신들의 생산지인 농지를 떠나 영구임대주택에 거주하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 또한 현재 농사를 주업으로 하는 경우가 아닌 【사례 12】, 【사례 13】의 경우에도 영구임대주택이 자신들의 처지에 적절치 않다는 입장이다.

【사례 12】 장○순(여, 46세)씨는 장애가 있는 상태에서 조건부 수급자로 재활용 사업장에서 일하면서 매달 약 70만원의 소득을 올리고 있다. 그러나 두 아들 중 한 명은 대학생이고 다른 한 명은 현재 군 입대 중인데, 수입의 대부분은 아들 대학 학비로 지출된다. 이러한 사정으로 인해, 장씨는 이웃들이 난방비와 각종 공과금 등을 부담해 주어야 겨우 생계를 유지하고 있다. 따라서 이런 부조가 가능한 이웃들 곁을 떠나서는 당장 생계도 유지할 수 없는 형편이므로, 입주자격이 생겨도 이곳을 떠나 영구임대주택에 입주할 수 없다.

【사례 13】 강○원(남, 58세)씨는 무허가 불량주택 소유자로, 노모와 함께 거주하고 있다. 따라서 강씨는 현재 살고 있는 집을 개량하고픈 욕구는 있어도 임대료와 관리비가

78) 건설교통부(2005.12), 19쪽 재인용

매달 꼬박꼬박 지출해야 하는 영구임대주택에는 별다른 관심이 없는 상태이다.

그러나 국민임대주택 중 기존주택 매입·전세임대주택의 경우에는 2DK 이상의 주거공간을 구비할 수도 있고 관리비의 부담이 상대적으로 적으며, 임대료 수준 또한 영구임대주택에 비해 크게 높지 않다는 점 등으로 선호도가 비교적 높은 편이다. 특히, 현재 영구임대주택에서 과밀한 상태로 살아가고 있는 【사례 9】의 경우에는, 지금보다 많은 침실수와 면적을 활용할 수 있는 기존주택 매입 또는 전세임대주택으로 이주할 마음이 있는 것으로 확인되었다. 하지만, 기존주택 매입·전세임대주택은 조사대상가구 대부분이 그러한 주택이 공급되고 있다는 것 자체를 알지 못하는 상태였으며, 또한 공급물량 역시 적어 이들 모두가 당장 선택할 수 있는 대안이 되지는 못하는 실정이다.

그리고 【사례 2】의 경우처럼 이미 기존주택 전세임대주택 대상으로 선정된 경우에도 문제가 없는 것은 아니다. 그 절차상의 문제 때문에 자신에게 필요한 최소한의 적절한 주택을 찾는 데에 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

【사례 2】 김○애(여, 46세)씨는 기존주택 전세임대주택 대상으로 선정되어 적절한 전세주택을 물색하고 있는 중이다. 그러나 집을 스스로 찾아서 정해도 건물·토지대장 등을 발급 받아 집행기관인 대한주택공사에 보내야 하는데, 서류를 보내면 서류가 밀려 있다는 이유로 만 하루가 지나서 계약을 하러 현장에 나온다. 김씨는 최소한 3DK의 집을 구해야 하는데, 5,000만원 이하의 전세주택 중에 그러한 조건의 주택이 그리 많지 않으며, 특히 자신이 거주하는 지역이 재개발 지구로 지정되어 인근에서 세를 구하는 이들이 많아 경쟁이 심한 편이다. 따라서 필요한 절차를 밟는 사이에 자신이 선택한 집은 계속해서 다른 사람이 먼저 계약을 하는 바람에 아직 이주할 주택을 결정하지 못하고 있다.

따라서 기존주택 전세임대주택의 경우에도 그 대상자들이 적절한 주택을 선정하고 그 곳에 효과적으로 입주하기 위해서는 이 절차를 보다 신속하게 진행할 필요가 있다. 【사례 2】의 입장에서는 자신에게 적절한 주택을 선정한 후의 절차를 대한주택공사에서 일괄적으로 처리한다면 보다 신속할 수 있을 것이라 여기고 있었다. 그리고 이러한 절차의 대행은 독거노인 또는 장애가 있는 가구주의 경우에 더욱 절실하다고 하겠다.

② 주거비 보조

주거비 보조정책 중 수급자에게 제공되는 주거급여를 포함한 최저주거비는 대상자들 스스로가 주거비 보조정책으로 인지하지 못하고 있었다. 물론, 주거비 보조 자체는 이들의 주거비를 포함한 생계에 일정 정도 도움이 된다고 볼 수 있겠다. 최저주거비의 기여도와 문제점 등에 대해서는 이미 제3장에서 언급하였으므로, 여기에서 다시 언급하지는 않을 것이다.

최저주거비 이외의 주거비 보조정책인 각종 전세자금 대출에 대해서는 많은 이들이 대출 자체에 대해 빚을 지는 것으로 인식하고 있었으며, 아무리 이자가 낮더라도 대출받은 돈을 갚을 능력이 없기 때문에 현실적이지 못하다는 입장이다. 또한 최저주거기준에 미달하는 가구 대부분이 저소득계층이고, 이들에게 있어 보증인을 구하는 것이 여간해서는 가능하지 않다는 문제가 있다. 특히, 이들 저소득층 중에는 신용불량자가 다수 있고, 이들의 경우에는 은행에서 대출을 해주지 않는다. 따라서 조사대상가구 대부분은 이러한 문제로 인해 전세자금 대출을 현실적인 대책으로 받아들이지 않고 있었다.

이러한 문제점은 조사대상가구 중 전세자금 대출제도에 대해 이미 알고 있는 경우조차도 이 제도를 활용하지 못한 이유를 통해 보다 구체적으로 드러난다.

【사례 1】 홍○필(여, 51세)씨는 현재 신용불량자이기 때문에 보증인을 구한다는 것 자체도 불가능한 상황이다. 그리고 앞으로 갚아나가야 하는 빚이기 때문에 그 부담을 지고 싶지 않다.

【사례 2】 김○애(여, 46세)씨는 저소득영세민 전세자금 대출에 대해 최근에 알았는데, 구청에서는 가능하다고 하였으나 남편이 신용불량이라 보증인을 구할 수 없어 은행에서는 거절당했다. 대출절차를 까다롭게 하지 않고 보증인 등의 문제를 해결해야 이용할 수 있다.

【사례 15】 박○경(여, 38세)씨는 예전에 홍성읍내에서 살 때 전세자금 대출을 받아봤다. 그러나 현재 살고 있는 농촌에서는 전세로 내놓은 집도 별로 없고, 신용불량이어서 대출을 받을 수도 없다.

③ 노후불량주택 개량지원

주택개량 정책 중 현물주거급여는 가옥주인 수급자에게 제공되는 서비스인데, 예산이 충분치 못한 관계로 정작 필요한 집수리 서비스를 충분히 제공받지 못한다는 문제점을 안고 있다.

【사례 3】 정○신(남, 41세)씨는 구청으로부터 침실 문과 도배, 장판, 방의 창문 앞에 샷시문을 달아주는 현물주거급여 서비스를 받은 바가 있다. 하지만, 보다 시급한 문제는 마당을 주방으로 개조한 곳의 천정과 무너진 외벽의 수리 등이다. 이에 대해서는 주어진 예산의 초과로 인하여 현재까지 서비스를 받지 못하고 있다.

【사례 19】 성○철(남, 57세)씨는 군청으로부터 큰 방의 도배 서비스를 받은 적이 있다. 하지만, 지붕의 함석이 낡아 비가 새는 문제와 재래식 부엌에 대한 개량 등 보다 절실한 문제에 대해서는 서비스를 받을 수 없었다.

반면, 농어촌 주택개량사업의 경우에는 전세자금 대출에서와 같은 상환부담이 이를 꺼리는 가장 중요한 문제가 되고 있다.

【사례 17】 하○상(남, 55세)씨는 농어촌 주택개량사업에 대해서 알고 있지 못하였으며, 빚을 지고 주택을 개량하느니 차라리 지금 이대로 사는 게 낫다고 생각한다. 특히, 아버지가 돌아가시면서 남긴 빚을 20년 동안 갚느라 고생을 했기 때문에 더더욱 빚을 지는 것에 대해 부정적이다.

【사례 18】 박○수(남, 59세)씨는 주택을 개량하고 싶은 마음이 있기는 하나, 지금도 영농자금 등으로 빚을 지고 있는 상태에서 더 이상 부채를 늘릴 수 없으며, 그럴 바에는 그냥 이 상태로 불편하게 사는 것이 낫다고 생각한다.

【사례 19】 성○철(남, 57세)씨는 집수리 서비스를 받은 적이 있지만, 그 정도로는 노후화된 주택의 수준을 향상시킬 수 없었다. 농어촌 주택개량사업에 대해 알고 있기는 하지만, 소득이 적은 형편에 빚을 내면 갚을 엄두가 나지 않기 때문에 이 서비스를 이용할 생각을 않고 있다. 그보다는 자신이 키우는 소를 좀 더 키운 후 팔아서 현 입지에 집을 다시 짓는 것이 낫겠다고 생각한다.

【사례 20】 이○옥(남, 76세)씨는 중북 미달상태이나 가족수에 비해 집이 좁은 것 이외에는 별다른 불편을 느끼고 못한다. 그리고 집이 좁은 것에 대해서도 손주들이 커가면서 노령인 자신과 아내가 죽을 것이므로, 크게 아쉬움을 없다고 생각한다.

오히려 농촌지역에서 임차인으로 거주하고 있는 【사례 15】와 【사례 16】의 경우에 주택개량을 희망하고 있었으나, 각각 무상임대와 연 10만원으로 주택을 임차하고 있는 두 사례는 직접 주택개량사업을 신청할 수 있는 조건을 갖추지 못하고 있다. 또한 집주인 역시 자신들이 거주하는 곳이 아니고 또한 임대료 수준을 보아 임대료 수입을 목적으로 한 임대라 볼 수 없으므로, 융자를 받으면서까지 주택개량의 필요성을 느낀다고 보기 어렵다.

이 같은 현행 주거지원 정책이 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 향상시키는 데에 있어 미달가구 당사자들이 느끼는 문제점을 간단히 표로 정리해 보면, 아래와 같다.

<표 VI-6> 최저주거기준에 미달하는 당사자가 느끼는 주거지원 정책의 문제점

구 분		문 제 점	
공공임대주택		▶ 획일적 규모의 공급(아파트형) ▶ 관리비와 임대료의 부담 ▶ 기존 주거지를 벗어난 이주의 문제 (농지와와의 분리/기존 복지망을 벗어나는 것에 대한 두려움)	낮은 인 지 도
주거비 보조	최저주거비	▶ 실질적인 주거수준 향상을 꾀하지 못할 정도의 소액 지원	
	전세자금 대출	▶ 상환 부담으로 인한 기피 ▶ 까다로운 절차(보증인 문제 등)	
주택 개량	현물주거급여	▶ 충분치 못한 지원 비용	
	농어촌 주택개량	▶ 상환 부담으로 인한 기피	

6) 주거욕구

조사대상가구들의 경우 대부분이 현재의 주거지원 정책의 내용을 모르고, 또한 알고 있더라도 자신에게 적절한 주거지원 프로그램이 없다고 여기는 관계로 주거

생활의 불편함을 호소하는 이외에 특별한 주거욕구를 표현하는 경우가 적었다. 다만, 이들과의 면접조사를 통해 알 수 있는 주거욕구는 크게 자신들의 처지에 적절한 공공임대주택으로의 이주와 주택개량에 대한 욕구 정도이다. 그리고 현재의 주거지원 프로그램 중 대출의 경우에는 대출절차의 간소화에 대한 욕구 등이 있었다.

■ 경제·규모면에서 적절하고 상호이동 등이 가능한 임대주택 공급 및 체계 구축

앞서도 살펴보았듯이, 현재 공공임대주택에 거주하는 두 사례가구(【사례 1】과 【사례 9】)의 경우에는 용도별 방의 개수에 있어서 최저주거기준에 미달하는 상태였다. 또한 영구임대주택 입주 대기 상태에 있는 【사례 14】의 경우에도 입주가 이루어진다 하여도 최저주거기준 미달 상태를 벗어나지 못한다. 그리고 기존주택 전세임대주택 대상으로 선정되어 적절한 주택을 찾고 있는 【사례 2】의 경우에도 최저주거기준을 충족하는 주택을 구하는 데에 어려움을 겪고 있다. 특히, 현재 공공임대주택에 사는 이들의 경우에는 보다 넓은 공공임대주택으로의 이주 욕구가 강하다.

【사례 1】 홍○필(여, 51세)씨는 20만원 가량의 월 임대료에 대한 부담이 크다. 따라서 임차형태를 전세로 전환할 수 있으면 임차료에 대한 부담을 가볍게 할 수도 있으며, 보증금을 통해 향후 다른 곳으로 이주할 수 있는 재정적 기반을 마련할 수 있다고 생각하고 있다. 그리고 현재의 공공임대주택에서 가구원수 등을 고려하여 보다 넓은 다른 공공임대주택으로 이주할 수 있는 시스템이 갖추어지기를 희망하고 있다.

【사례 9】 전○선(남, 45세)씨의 경우에는 5명의 식구가 전용면적 10평이 안 되는 2DK의 주택에 거주하고 있다. 전씨는 영구임대주택보다 넓은 기존주택 매입 및 전세임대주택으로 자신들을 우선 입주시키고, 현재 자신이 살고 있는 영구임대주택을 가구원수가 적은 이들에게 입주하도록 하는 것이 적절하다고 여기고 있었다.

위의 두 사례들에 있어서는 임대료와 관리비에 부담을 크게 호소하는 편이 아니고 공공임대주택에서의 거주에 대해 대체로 만족하는 편이다. 하지만, 이들의 경우에는 지나친 과밀가구라 볼 수 있고, 따라서 임대료가 지금 수준보다 더 많지 않은

상태에서 보다 넓은 평수의 공공임대아파트에 거주하기를 희망하고 있다. 즉, 경제적으로 적절하고 주거수준에 있어서도 적절한 공공임대주택으로 이주하고자 하는 욕구를 가지고 있다.

그리고 상대적으로 안정된 소득원을 가지고 있는 【사례 1】의 경우에는 보증부 월세 형태의 임차형태를 전세로 전환할 수 있었으면 하는 욕구를 가지고 있었다. 그 외에도 가구원 중에 비교적 일정한 소득을 올리고 있는 【사례 10】의 경우에도 5명의 가족이 2K의 주거조건을 벗어날 수 있는 공공임대주택으로의 이주를 희망하고 있었다. 하지만, 이 경우에는 공공임대주택 입주를 자신이 어떻게 신청할 수 있는지 등에 대해서 전혀 알고 있지 못한 상태였다.

그 외의 가구들에 있어서는 임대료와 관리비 등의 주거비 부담 정도에 따라 공공임대주택에 대한 선호도가 나뉘어 진다. 즉, 임대료와 관리비에 대한 부담이 자신의 소득수준에서 적절하다면 그 선호도가 더욱 높아진다는 것이다. 이는 농촌지역에 거주하는 사례가구를 제외하고, 영구임대주택 등에 입주할 의사가 없다는 이들 대부분의 공통된 입장이다.

■ 주택개량 지원의 확대

조사대상가구 중 많은 이들은 지금의 주거를 벗어나 다른 곳으로 이주하기보다는 현재의 주택에서 필요한 부분을 개량할 수 있었으면 하는 욕구를 가지고 있었다. 이는 최저주거기준 상 용도별 방의 개수 및 면적에만 미달하는 가구에 있어서도 일부는 과밀 그 자체를 크게 불편한 것으로 여기지 않는 경우가 많다는 것을 의미한다. 그보다는 생활상에 불편한 필수적인 설비 또는 구조·성능·환경 상의 문제에 대한 욕구가 더욱 많은 편이다.

조사대상가구 중 용도별 방의 개수 및 면적 기준에 미달하는 사례 중 필수적인 설비 기준에도 중복 미달되는 사례는 5개이고, 구조·성능·환경 기준과 중복 미달되는 사례는 7사례이다. 이 중 필수적인 설비 기준과 중복되는 되는 사례들에서 과밀문제를 주요한 욕구로 대답한 사례는 1사례도 없었으며, 구조·성능·환경 기준과 중복 미달되는 사례 중 과밀문제를 주요한 욕구로 대답한 사례는 1사례에 불과했다. 즉, 사례에 따라서는 과밀문제에 대한 욕구가 일정 정도 있기는 했으나, 그보

다 필수적인 설비를 포함한 구조·성능·환경 상의 문제를 해소하려는 욕구가 더욱 높았다는 것이다.

예를 들면, 【사례 7】의 경우에는 세 가지 기준에 모두 중복 미달되는 사례인데, 과밀보다는 주택개량을 통해 지붕을 슬레이트로 바꾸고 현 주거지에서 안정되게 살았으면 하는 희망을 피력하였다. 【사례 8】의 경우 과밀과 설비 미달사례인데, 과밀보다는 실내에 부엌과 화장실이 설비되고 방수공사 등 주택개량을 희망하였다. 다만, 【사례 10】의 경우에는 무엇보다도 과밀을 해소하고자 하는 주거욕구가 강하게 드러났다. 이는 박씨의 경우 습기와 채광, 화장실 악취 등 구조·성능·환경 상의 문제가 있기는 하지만 그 정도가 심하지 않고 또한 기본적으로 필수적인 설비의 기준을 모두 만족하고 있기 때문이다.

이러한 원인은 주거이동을 통한 주거수준의 향상이 자신들에게 현실적으로 가능하지 않다고 여기기 때문인 것으로도 볼 수 있다. 즉, 주택개량에 비해 보다 질이 높은 주거로의 이동이 저소득층인 이들에게는 더욱 실현가능성이 없다고 여기기 때문에, 그보다는 눈에 보이는 불편한 점을 개선하는 것을 보다 현실적인 바람으로 가지고 있다는 것이다. 이는 농촌지역 거주 이외의 사례가구들이 공공임대주택 입주조차 임대료와 관리비 등의 주거비를 감당할 수 없어 입주하지 않겠다고 대답한 것을 통해서도 충분히 알 수 있다.

■ 전세자금 대출 절차의 간소화

앞서, 현행 정부의 주거지원 정책 문제점을 설명하면서 언급하였듯이, 조사대상 가구 중 전세자금 대출에 대하여 이미 인지하고 있던 3사례 중 【사례 1】과 【사례 2】의 경우에는 전세자금 대출 프로그램을 이용할 의사가 있었음에도 보증인을 세워야 하는 등의 까다로운 절차로 인해 이용하지 못하였다. 따라서 각종 전세자금 대출 절차를 저소득계층이 이용할 수 있도록 그 절차를 간소화하는 것 역시 이들의 욕구 중 하나라 볼 수 있다.

■ 비싼 난방비 문제 해결

주거욕구를 조사하는 과정에서 알 수 있었던 것은 난방연료로 석유(등유)를 사용

하는 가구들의 경우 비싼 난방비 문제의 해결이 주요한 욕구라는 것이다. 따라서 도시가스의 공급을 확대하거나 그럴 수 없는 경우에는 연탄보일러 등을 병행해서 사용할 수 있는 주택개량을 원하는 경우도 있었다.

조사결과를 종합해 보면, 조사대상가구들의 입장에서는 필수적인 설비 및 구조·성능·환경 등의 문제가 과밀의 문제보다는 더욱 중요한 문제로 받아들여지고 있었다. 다만 필수적인 설비 및 구조·성능·환경 기준이 일정 정도 충족된 가구들에 있어서 과밀이 주요한 문제가 되고 있었다. 그리고 전세자금 대출 절차의 간소화, 석유를 주요한 난방연료로 사용하는 가구들에게서는 비싼 난방비 문제가 주요한 욕구로 드러났다.

2. 경제 및 생활실태

1) 경제적 실태

최저주거기준 미달가구에 있어서 자력으로 주거수준을 기준 이상으로 올릴 수 있는 가구에 대해서는 정부의 정책적 지원이 별도로 필요하지 않을 것이다. 따라서 최저주거기준 미달가구 중 주거수준을 향상시키기 위한 정부의 정책적 개입이 필요한 계층은 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 가구라 할 수 있다. 이는 최저주거기준 미달가구에 대한 정부의 정책적 고려대상이 주로 저소득층이어야 함을 의미한다.

이는 이번 조사대상가구에서도 잘 드러난다. 물론, 이번 조사는 양적조사가 아닌 질적조사 방법을 채택하였으므로 그 표본의 수가 20사례에 불과하다. 그리고 조사대상자를 선정함에 있어서도 경제적 실태에 대한 적절한 고려보다는 최저주거기준상의 미달 유형만을 고려하여 표본을 선정하였다. 따라서 이 조사를 통해 최저주거기준 가구의 경제적 실태를 통계적으로 입증할 수는 없다. 하지만, 조사대상가구 전부는 경제적으로 우리 사회에서 저소득층의 지위에 머물러 있음을 확인할 수 있었다. 이는 최저주거기준 미달가구의 문제가 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없

는 저소득층의 문제와 매우 밀접히 연관되어 있음을 의미한다.

이러한 내용은 지난 2005년에 실시한 국토연구원의 조사에서도 잘 드러난다. 이 조사결과에 의하면, 소득계층을 10분위로 구분할 때, 1~3분위에 속한 가구에서 최저주거기준 미달가구의 발생빈도가 가장 높은 것으로 나타났다⁷⁹⁾.

(1) 수급 여부

조사대상가구의 경제적 실태를 알아보기 위하여 먼저 수급 여부에 따라 분류해 보았다. 수급가구는 부양의무자가 없는 최저생계비 미만의 소득을 갖는 가구를 말한다. 조사결과, 조사대상가구 20사례 중 12사례, 60%가 수급가구였다.

<표 VI-7> 조사대상가구 중 수급가구 현황

수급가구	조건부 수급가구
【사례 2】, 【사례 4】, 【사례 6】, 【사례 9】, 【사례 10】, 【사례 11】, 【사례 13】, 【사례 19】	【사례 3】, 【사례 7】, 【사례 12】, 【사례 14】

이들의 경우에는 자력으로 생활을 영위하기 힘든 경제적 최하위계층이라는 것을 정책적으로나 사회적으로 인정받고 있다. 이에 따라 이들 가구들은 생계급여를 통해 최저생계비를 충족하도록 공공부조의 지원을 받고 있다. 물론, 도시지역 특히 대도시지역 수급자의 경우, 우리나라 최저생계비 계층의 문제점으로 인해 실질적 최저생계가 보장되지 않는 수준이라는 것은 복지학계 등으로부터 많은 근거들이 제시된 상태이다⁸⁰⁾. 따라서 수급자에게 제공되는 생계급여와 주거급여만으로는 이

79) 건설교통부(2005.12), 129-130쪽

80) 수급자의 선정기준이기도 하고, 또한 수급자에게 지급되는 생계급여의 책정기준이기도 한 최저생계비가 실질적인 최저생계비가 되지 못한다는 비판은 크게 세 가지 점에서 제기된다. 첫째는 최저생계비가 지역적 특성을 반영하지 못하고 중소도시를 기준으로 일률적으로 책정됨으로써, 특히 대도시 거주민에게는 매우 낮게 책정된다는 것이다. 두 번째 문제점은 최저생계비 계층에 있어 가구의 특성을 반영하지 않고 있다는 것이다. 따라서 가족 중 장애인이나 만성병이 있는 노인 등 특별한 소비를 요하는 가족이 있는 경우가 반영되지 않았다는 것이다. 세 번째로 제기되는 문제점은 매년 인상되는 최저생계비의 정도가 실질 물가인상을 반영하지 못한다는 것이다. 이 지적은 물가상승률의 문제 이외에도 단순 소비자 물가상승률을 반영할 경우 소비

들의 자력으로 최저주거기준 이상으로 주거수준을 향상시키기 어렵다.

이들에게는 영구임대주택에 입주할 수 있는 자격이 있다. 하지만, 19만호를 공급하고 중지된 영구임대주택 대기자를 감안할 때 이들이 쉽사리 영구임대주택에 입주할 수 있으리라고 기대하기 어렵다⁸¹⁾. 또한 기존주택 매입·전세임대주택의 경우에도 그 공급물량 등을 감안할 때, 당분간은 영구임대주택 대기 수급가구 중 일부만이 그 혜택을 받을 수 있을 것이다(제3장 참조). 조사대상가구 중에서도 【사례 14】의 경우 영구임대주택 입주 신청을 한 상태이나, 언제 입주할 수 있을지는 현재로서 알 수 없는 상태이다.

하지만, 영구임대주택 등의 공공임대주택에 입주한 것이 자동적으로 최저주거기준을 충족시키는 것은 아니다. 영구임대주택 입주자 중에서는 가구원수가 많아 최저주거기준의 용도별 방의 개수 및 면적 기준에 미달하는 가구가 상당수 포함되어 있기 때문이다. 2005년 한국도시연구소가 조사한 바에 따르면, 전국적으로 영구임대주택 거주자 중 최저주거기준 미달가구는 34.6%인 것으로 드러났다⁸²⁾. 물론, 이들 모두는 용도별 방의 개수 및 면적 기준에 미달하는 가구이다. 이번 조사에서도 이러한 점이 확인되었는데, 이미 영구임대주택에 살고 있는 【사례 9】의 경우와 영구임대주택 입주 대기 중인 【사례 14】의 경우 모두 최저주거기준 미달 또는 미달 예정이다.

우리 사회에는 최저생계비 미만의 소득에도 불구하고 수급자로 지정되지 않은 비수급 빈곤계층의 존재가 매우 폭넓게 존재하고 있다(<표 III- 12> 참조). 이들의 경우에는 생계급여 등의 공공부조 프로그램으로부터 생계지원을 받지 못하는 이들이다. 따라서 이들의 경우에는 오히려 수급자보다도 더욱 어려운 경제적 처지에 놓여있다는 주장이 강하게 제기되고 있다.

의 질에 대한 고려가 반영되지 못한다는 문제도 포함하고 있다.

81) 2004년 6월30일 현재, 대기가구는 54,284가구이다. 이는 영구임대주택 재고의 29%에 육박하는 수준이다(건설교통부, 2005.7). 또한 2005년 10월에 발표된 정부자료에 의하면, 영구임대주택과 다가구매입주택에 거주하는 기초수급자 가구는 전체 수급자 75만 가구의 11.6%에 불과하다('희망한국21' 차상위계층에 대한 빈곤예방 및 탈빈곤정책의 강화' - 네이버 지식iN)

82) 건설교통부(2005.7), 96쪽

이번 조사대상가구 중에서도 【사례 5】 주○심씨의 경우 자신은 소득이 전혀 없으나 아무런 부양을 하고 있지 않는 아들로 인해 수급자로 선정되지 못하는 것으로 파악되었다. 【사례 15】 박○경씨의 경우에는 최저생계비 미만의 소득수준에 불과하나 승용차(경차)가 있다는 이유로 수급자 선정에서 탈락하였으며, 【사례 16】 조○주씨의 경우에는 자신이 비영리로 운영하는 그룹홈의 아이들만 수급자로 지정되어 있다.

【사례 5】 주○심(여, 91세)씨는 박스를 주워 모아서 파는 것으로 생계를 겨우 연명하는데, 기껏해야 매달 2만원 정도도 안 된다고 한다. 수급자 신청을 했으나 장성한 아들이 둘이나 있다고 선정되지 못하였다. 첫째 아들은 신용불량자가 되어 이혼 당했으며, 현재 어디에 사는지 거처도 알 수 없고 가끔 들르기만 할 뿐이다. 둘째 아들은 나이가 43세 미혼으로, 현재 외국에 간 집주인의 집을 지켜주면서 그 집에서 살고 있다고 한다. 이들로부터 경제적 지원은 현재 없다고 한다.

【사례 15】 박○경(여, 38세)씨는 수급신청을 했으나, 경차인 마티즈를 소유하고 있다는 이유로 선정되지 못하였다. 하지만, 농촌지역의 현실을 감안하면 이는 부당하다는 입장이다. 아이들 학교도 마을에서 멀리 떨어져 있고, 현재 <폴무농업전문학교>에서 급식을 담당하는 일을 하는데, 이 학교까지 대중교통을 이용할 수도 없는 처지이다. 따라서 그나마 경차라도 있는 것은 농촌에서 아이들 키우고 일하면서 살기 위해 이동수단이 절대적으로 필요했기 때문이다.

【사례 16】 조○주(여, 45세)씨는 부모와 같이 살지 못하는 아이들 4명과 함께 살고 있다. 자신은 수급자가 아니지만, 아이들은 모두 수급자로 선정되어 있다. 하지만, 아이들의 장래가 불안하기 때문에, 아이들 앞으로 나오는 생계급여 등은 모두 아이들 명의의 통장에 적립할 뿐 생활비로는 전혀 사용하지 않고 있다. 이 가구의 생계는 서울에 거주하는 후원인의 도움으로 영위하고 있다.

이밖에 농촌지역의 경우 수급자로 선정되지 않는 이들도 대부분 연 실질소득이 최저생계비에 미치지 못하는 경우가 많았다.

(2) 가구의 주된 소득자 직업

조사대상가구의 주된 수입원을 살펴보면, 영세 서비스업, 공공근로 또는 자활공동체, 영세공장 근로자, 무직, 일용직, 농업의 직업군을 갖는 것으로 조사되었다.

<표 VI-8> 조사대상가구의 주된 소득자 직업유형 구분

직업유형	해당 조사대상가구
서비스업	【사례 1】
공공근로·자활공동체 등	【사례 2】, 【사례 7】, 【사례 12】, 【사례 14】
영세공장 근로자	【사례 3】, 【사례 8】
무직(수급)	【사례 4】, 【사례 6】, 【사례 9】, 【사례 11】, 【사례 13】
무직(비수급)	【사례 5】, 【사례 16】
일용직	【사례 15】, 【사례 10】, 【사례 17】
농업	【사례 18】, 【사례 19】, 【사례 11】

서비스업으로 분류된 【사례 1】의 경우 남편이 자활후견기관이 운영하는 자활공동체로부터 독립한 청소용역업체에서 일하고 있었으며, 공공근로 또는 자활공동체에서 일하는 【사례 2】의 경우 구청의 지원을 받아 비영리 민간단체에서 운영하는 <사랑의 밥집>(저소득층에게 점심도시락을 제공)에서 일하고 있었다. 【사례 12】의 경우 수급자로 <청주자활후견기관>에서 운영하는 재활용센터에서 일하고 있었으며, 【사례 14】의 경우에도 자활후견기관에서 운영하는 식당에서 일하고 있었다. 【사례 7】의 경우 가구주인 본인은 다리가 좋지 않아 일을 하지 못하고 있으며, 대신 아내가 <천주교 서울대교구 빈민사목위원회>에서 운영하는 재활용 자활사업단에서 일을 하고 있다.

【사례 3】과 【사례 8】의 경우에는 각각 가내하청 봉제공장과 인근의 공장에서 생산직으로 일하는 것으로 조사되었다. 【사례 4】와 【사례 6】, 【사례 9】, 【사례 11】, 【사례 13】의 경우에는 장애와 고령 등으로 인해 아무런 직업 없이 수급자에게 제공되는 생계급여로 생활하고 있었으며, 같은 무직인 【사례 5】와 【사례 16】의 경우에는 각각 종이박스를 모아 파는 일과 고아 그룹홈 운영을 위한 지인들의 후원으로 생활하고 있는 것으로 조사되었다.

일용직으로 구분된 【사례 15】의 경우 인근의 풀무농업전문학교 주방에서 학생

들 급식을 만드는 일을 임시로 하고 있었다. 같은 일용직으로 분류된 【사례 10】의 경우 남편은 건설일용직 노동자로 일하고 있으나 소득이 최저생계비에 미치지 못하여 수급자로 지정되어 보충급여로 주거급여만 받고 있었으나, 조사 당시 교통사고로 3주간 병원에 입원치료를 받고 있는 중이었다. 【사례 17】의 경우, 전통적인 농촌에서 농업에 종사하고 있으나, 자기 토지 없이 남의 토지를 소규모 임대해 농사를 짓고 있어 소출로는 먹거리를 자급하는 정도에 그치고 있다. 대신 일용노동을 통해 버는 월 평균 70만원 정도의 수입이 주요한 소득원이다. 따라서 이 경우에는 주요 직업을 농업으로 구분하지 않고, 일용직으로 구분하였다.

농촌지역에서 농업을 주업으로 하고 있는 【사례 18】 , 【사례 19】 , 【사례 20】의 경우 농사짓는 규모가 전형적인 소농이었으며, 이중 【사례 19】 , 【사례 20】의 경우 소를 각각 5마리와 2마리씩 키우고 있었다.

이들 조사대상가구의 주된 직업군은 대체로 불안정하고 저소득 직업군이 대부분이었으며, 자영업이라 할 수 있는 농업의 경우에도 전통적인 소농의 형태를 취하고 있어, 경제적으로 저소득계층임을 알 수 있다.

(3) 소득수준

앞서 언급한 조사대상가구의 직업유형 구분을 살펴보면, 이들 가구 중 주된 소득원인 가족의 직업이 정규직인 경우는 한 사례도 없었으며 사무직·전문직 근로자 역시 한 사례도 없었다. 이러한 사실을 종합해 보면, 이들 가구의 소득수준이 대체로 저소득임을 잘 알 수 있다. 이는 이들이 자력으로는 최저주거기준을 충족하는 주거수준 향상 능력이 부족하다는 것을 의미한다.

이들의 소득수준을 몇 가지 범주로 구분하여 살펴보면, 가장 많은 가구가 월 평균 50만원 이상 100만원 미만의 소득을 올리는 것으로 조사되었다. 그리고 50만원 미만의 경우에는 모두 독거노인 등 혼자 거주하는 경우가 이에 해당되었다. 그 다음으로는 100만원 이상 150만원 미만이 3사례, 150만원 이상 200만원 미만과 200만원 이상이 각각 1사례로 조사되었다. 이 중 200만원 이상으로 분류된 【사례 1】의 경우에도 200만원을 초과하는 것이 아니라, 월 평균 200만원 정도의 수입을 올리는 것으로 조사되었다.

<표 VI-9> 조사대상자 월평균 소득수준(직업이 농업인 경우 제외)

소득수준	해당 조사대상가구(가족수 및 수급 여부)
50만원 미만	【사례 4】 (1인, 수급), 【사례 5】 (1인), 【사례 6】 (1인, 수급), 【사례 11】 (1인, 수급)
50만원~100만원 미만	【사례 2】 (5인, 수급), 【사례 9】 (5인, 수급), 【사례 12】 (3인, 조건부 수급), 【사례 13】 (2인, 수급), 【사례 14】 (5인, 조건부 수급), 【사례 15】 (3인), 【사례 16】 (5인), 【사례 17】 (3인)
100만원~150만원 미만	【사례 7】 (4인, 조건부 수급), 【사례 8】 (4인), 【사례 10】 (5인, 수급)
150만원~200만원 미만	【사례 3】 (6인, 조건부 수급)
200만원 이상	【사례 1】 (5인)

소득수준을 살펴봄에 있어 수급자들의 경우에는 최저생계비에 맞추어진 소득을 올리는 것으로 상정할 수 있다. 하지만, 「국민기초생활보장법」 상의 생계급여 대상에서도 제외되어 있는 비수급 빈곤계층과 차상위계층의 경우도 소득수준이 수급자의 경제적 처지와 크게 다르지 않다. 따라서 이들 역시 자력으로 최저주거기준을 충족하는 주거수준 향상을 달성할 수 없는 계층이다. 이러한 사실은 수급가구가 아닌 조사대상 가구의 소득수준을 살펴보면, 잘 파악할 수 있다.

【사례 1】 홍건필(여, 51세)씨의 남편은 자활공동체로부터 출발한 청소용역업체 ‘한국 클리닝’에서 일하는데, 지금은 조금씩 자리를 잡아가며 월 평균 200만원 정도를 가지고 온다고 한다. 하지만, 바로 얼마 전까지 자활후견기관에서 운영하는 자활공동체에서 매우 적은 월급을 받고 있었으며, 자활후견기관으로부터 독립한 최근에는 이 정도의 수입을 올릴 수 있었다. 또한 지금까지도 전에 운영하던 사업체의 부도로 인한 신용불량 상태에 있어 그 빚을 갚고 있는 중이며, 나머지로 중 2와 고 2인 자녀를 포함한 다섯 식구의 생계를 유지하는 데 급급한 실정이다.

【사례 5】 주○심(여, 81세)씨는 아들이 둘 있어 수급자로 선정되지 못하였다. 하지만 주씨는 이 두 아들에게 실제로 아무런 경제적 지원도 받지 못하는 상태이다. 동사무소의 추천으로 사회복지공동모금회로부터 매달 10만원을 지원받았으나 올 3월부터는 이마저도 끊겨 생계가 막막한 상태이다. 현재 유일한 수입원은 종이 박스를 모아서 파는

것으로, 한 달 동안 일해 봐야 약 2만원 내외의 수입에 불과하다.

【사례8】 이○순(여, 75세)씨는 아들이 인근의 공장에서 일하는 돈으로 생계를 유지하고 있다. 한 달 평균 150만원 정도의 수입으로 손녀 2명 등 4가족이 먹고 사는데, 최근에는 일거리가 없어 그나마도 벌지 못하고 있다. 이로 인해 쌀 등 기본적 식료품을 구입하는 등으로 약 30만원 정도의 빚을 지고 있다.

【사례 15】 박○경(여, 38세)씨는 인근의 대안학교인 풀무농업전문학교 주방에서 급식 만드는 일을 하면서 약 70만원 정도의 수입을 올리고 있다. 그리고 자녀가 다니는 초등학교에서 사서도우미를 하면서 12만원 정도의 추가 소득을 올리고 있다. 하지만, 사서도우미는 올 해까지만 계약이 되어 있어 내년에도 일할 수 있을 지 확실치 않다. 어린 자녀 두 명과 사는 한부모가정인데, 시골에서 아이들 학교와 일상생활을 위해 소유하고 있는 마티즈 승용차(경차)로 인해 수급자로 선정되지 못하고 있다.

【사례 17】 하○상(남, 55세)씨는 충남 홍성에서 농사를 짓고 있으나, 그 규모가 매우 적어 주로 자기 가족 세 명의 식량을 자급하는 정도에 불과하다. 대신 일용노동에 종사하면서 한 달 평균 70만원 정도의 소득을 올리고 있다.

월평균 소득수준을 구분하는 앞의 <표 VI-9>에서, 농업을 주업으로 하는 대상가구를 제외한 이유는 농민의 경우 월평균 소득을 가늠하기가 어렵기 때문이다. 이는 농업의 특성에 기인한 것인데, 주로 연단위로 소득을 올린다는 점 이외에도 매년 소출의 정도가 많은 차이를 보이기 때문이다. 그리고 대충의 평균 연소득을 12로 나눈다 하여도 먹거리의 자급자족을 등을 고려할 때 도시민의 소득수준과 단순비교하는 것이 적절치 않기 때문이다. 또한 논이나 밭, 가축 등의 현금화되지 않는 재산 등도 도시민의 부동산 소유와는 달리 생산수단이라는 점에서 다른 의미를 부여할 필요가 있다고 보기 때문이다. 하지만 이런 점을 감안한다 하여도, 최저주거기준에 미달하여 조사대상이 된 가구들 다수는 전통적 영세소농의 형태를 취하고 있으며, 연 소득이 1,000만원을 넘지 않는 것으로 조사되었다.

【사례 18】 박○수(남, 59세)씨는 약 1,100평 정도의 논에서 농사를 짓고 있다. 이를 통해 평균적으로 약 800만원 정도의 연소득을 올리고 있으나, 이는 농사의 상황에 따라

매우 유동적이다. 또한 이는 임금노동자와 같은 순수익이라고 볼 수는 없고, 이 비용 안에는 비료 등의 영농용 생산비가 포함된 금액이다

【사례 19】 성○철(남, 57세)씨는 현재 자기 논 500평, 남의 논 500평, 자기 밭 500~600평, 남의 밭 1,200~1,300여 평에 농사를 짓고 있다. 농사가 잘 되면 1년에 약 700만원, 농사가 잘 안 되면 약 500만원 정도의 소출을 올리는데, 기계식 농기구 하나 없이 농사를 짓고 있다. 다만, 인근에 거주하는 형님이 소유하고 있는 이양기는 빌려서 사용하고 있다. 이 때문에 농사에 투입되는 생산비는 그리 많지 않아, 빚을 지고 있지는 않다. 그 외에 소를 다섯 마리 키우고 있다. 두 마리는 성장한 소이고 세 마리는 송아지인데, 재산 1호이다.

【사례 20】 이○옥(남, 76세)씨는 아들이 주로 농사를 짓고 있는데, 2,000평의 밭과 소 두 마리를 키우고 있다. 소득은 주로 밭에서 나오는 소출로 충당하는데, 매년 너무 기복이 심해서 이야기하기 힘들다. 작년의 경우에는 수해로 농사를 아주 망쳐 전혀 소출을 올리지 못했다. 대신, 정부에서 피해에 대한 보상을 해주었는데, 36만원 조금 넘게 나온 정도에 불과했다.

(4) 저축, 부채 및 신용불량

조사대상가구 중 부채 및 신용불량 상태에 있는 가구도 상당 수 있었는데, 이와 반대로 현재 저축액이 있는 가구는 몇 가구에 불과했다.

<표 VI-10> 조사대상가구 중 저축, 부채, 신용불량 여부 해당자 분류

구 분	해당 조사대상가구
저축액 보유 가구	【사례 11】 , 【사례 16】 , 【사례 19】
부채 보유 가구	【사례 1】 , 【사례 3】 , 【사례 8】 , 【사례 10】 , 【사례 15】 , 【사례 18】 , 【사례 20】
신용불량 가구	【사례 1】 , 【사례 2】 , 【사례 10】 , 【사례 15】

조사대상가구 중 현재 저축을 하고 있는 가구는 【사례 11】 , 【사례 16】 , 【사

례 19】인데, 이들 가구의 저축액도 주거수준을 향상시킬 만한 정도는 아닌 것으로 조사되었다.

【사례 11】최○근(남, 60세)씨는 6년 전 교통사고를 당하여 팔과 다리, 그리고 언어장애를 겪고 있는데, 현재 장애2급이고 수급자로 생계급여가 소득의 전부이다. 그런 와중에서도 현재 약 50만원 정도의 돈을 적립하고 있는데, 부양의무자도 없는 상태에서 지금보다 몸이 더욱 나빠져 병원에 가야할 일이 생길 때 사용하기 위해서이다.

【사례 16】조○주(여, 45세)씨는 부모가 키울 수 없어 방치된 아이들을 데리고 그룹홈을 운영하고 있다. 현재 함께 사는 아이는 네 명인데, 아이들은 모두 수급자로 지정되어 생계급여 등을 받고 있다. 하지만, 아이들의 처지를 고려할 때, 이들이 독립할 때쯤에는 목돈이 필요하다고 생각하고 있다. 이를 위해 아이들 앞으로 나오는 생계급여 등은 생활비로 사용하지 않고, 아이들 이름으로 은행에 적립하고 있는 중이다

【사례 19】성○철(남, 57세)씨는 주택의 상태가 너무 열악하여 주택을 다시 짓기 위한 비용으로 1,000만원 가량을 저축하고 있는 중이다. 하지만, 앞으로도 약 1,500만원 가량이 더 필요하다고 보고 있다. 3~4년 후 개축할 계획을 가지고 있는데, 현재의 저축액에 키우고 있는 소를 더 키워서 팔면 주택을 다시 짓는 비용을 충당할 수 있을 것으로 예상하고 있다.

위의 사례에서 볼 수 있듯이, 【사례 19】의 경우를 제외하고는 저축액을 주거수준 향상에 사용할 가능성은 없어 보인다. 【사례 11】의 경우에는 그 용도가 절실한 병원비이고, 또 그 저축액의 정도가 50만원 정도로 매우 적은 액수이다. 【사례 16】의 경우에도 현재 사는 주택에 대한 투자보다는 부모가 없는 아이들의 불투명한 미래에 대한 대비로 저축을 하고 있는 중이다. 이 두 경우 모두, 저축의 용도는 주거수준에 대한 투자보다 더욱 절실한 필요에 대비하는 것이라 볼 수 있으므로, 이 저축액을 주거수준을 향상시키는 것으로 돌리기는 어려운 형편이다.

조사대상 20사례 중 부채를 안고 있는 가구는 모두 7사례로 확인되었다. 그리고 신용불량 상태에 있는 가구는 4사례이다. 신용불량 상태에 있는 네 가구 중 부채가 없다고 분류된 한 가구는 【사례 2】이다. 이 가구의 경우, 남편이 신용불량 상태에 있고 이 때문에 주민등록까지 말소된 상태이다. 따라서 이 가구의 경우 현재 빚

에 대한 상환 압력을 받고 있는 상태가 아니다. 이 가구의 경우에는 신용불량 가구로 분류하였으나, 현재 부채를 안고 있는 가구로는 분류하지 않았다.

【사례 1】 홍○필(여, 51세)씨의 남편은 우유투입구 달아주는 사업을 하다 부도를 맞아 빚을 지게 되었다. 그 이후에도 이런 저런 사업들을 벌였으나 잘 되지 않아서 빚이 늘어갔고, 결국 신용불량자가 되었다. 이후 자활후견기관에서 운영하는 청소용역업에 참여하였고, 지금은 그 업체가 자활후견기관으로부터 독립한 ‘한국 크리닝’이라는 업체에서 일하고 있다. 하지만, 아직 신용불량 상태를 벗어난 것은 아니고, 빚을 계속 갚아나가고 있는 중이다.

【사례 2】 김○애(여, 46세)씨의 남편은 사출공장을 운영하다 IMF 때에 부도를 맞아 빚을 지게 되었다. 부도가 나기 전에도 친구가 얻어 준 공장에서 임가공으로 일을 하고 있었는데, 새벽까지 일을 함에도 벌이가 시원치 않아 기계 값을 갚는 등으로 집에는 돈을 거의 가져오지 못했다. 사출공장 부도 후 그 충격으로 10여년 간 일을 거의 하지 못했고, 지금은 신용불량자가 되어 주민등록까지 말소된 상태이다.

【사례 3】 정○신(남, 41세)씨는 가내수공업체를 운영하다 빚을 지게 되었다. 이 때문에 신용불량자가 되기도 하였으나, 지금은 빚을 갚고 있는 중으로 신용불량 상태는 벗어났다. 하지만 지금도 빚이 1억2천만원이나 남아있는 상태이다. 이 빚 중에는 사채가 5,500만원이 포함되어 있어 빚을 갚는데 소득의 대부분을 사용하고 있다. 현재 월 평균 소득이 150만원 정도이나 이자 등으로 지출하는 비용이 매달 약 110만원 정도 된다.

【사례 8】 이○순(여, 75세)씨 가구의 수입원은 인근의 영세공장에서 일하는 아들인데, 매달 평균 150만원 정도를 벌어들였으나, 요즘 일거리가 없어 돈을 거의 가져오지 못한다. 이 때문에 쌀을 사는 등으로 약 30만원의 빚을 지고 있다.

【사례 10】 박○순(여, 42세)씨는 손아래 동서에게 남편이 카드로 대출을 받아 돈을 빌려주었는데, 이를 갚지 않고 행방을 감추어서 현재 신용불량자가 되었다. 현재 손아래 동서는 시동생과 이혼해서 행방을 알 수 없다.

【사례 15】 박○경(여, 38세)씨는 번듯한 상가를 소유하고 장사를 하며 그 곳에 살고 있었는데, 두 차례 사기를 당해 가진 재산을 몽땅 날렸다. 한 번은 신고를 해서 사기를

친 사람이 징역을 살기도 했지만 자신이 사기당한 돈을 돌려받을 수는 없었다. 그리고 또 한 번 사기를 당했을 때에는 민사소송에서 승소했지만, 법원에서 빚까지 갚아주는 것은 아니었다. 이 사람은 현재 주민등록까지 말소되어서 돈을 돌려받을 수 없는 형편이다. 이 때문에 현재 신용불량자가 되어 있다. 현재 빚이 2,500만원 정도인데, 파산신청을 하고 싶어도 현재 사서도우미로 일하는 것 때문에 신청을 하지 못하고 있다. 사서도우미를 그만두어야 하는 내년 쯤에는 파산신청을 할 예정이다.

【사례 18】 박○수(남, 59세)씨는 농사를 전업으로 하는 농민인데, 영농자금과 학자금 대출 등으로 현재 5,000만원의 부채를 안고 있다.

【사례 20】 이○옥(남, 76세)씨의 경우에는 영농자금 대출 등으로 약 400만원의 부채가 있다.

위의 사례들에서 살펴보았듯이, 부채를 지고 있는 가구 중 당장 그 부채를 해결할 가능성이 높은 가구는 단 두 가구에 불과했다. 【사례 8】과 【사례 20】이 그 경우인데, 전자의 경우 아들의 일거리가 정상궤도에 들어오면, 당장이라도 갚을 수 있는 돈이고, 후자의 경우에도 수확시기가 되면 갚을 가능성이 높은 정도의 액수라 볼 수 있겠다. 하지만, 이들의 전체적인 처지를 고려할 때 부채를 갚는다 하여도 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 있을 정도로 경제적 처지가 나아지기를 기대할 수 없는 형편이다. 참고로 【사례 8】의 주 수입원인 아들은 영세공장 근로자로 일하며 정상적인 월급을 받을 때에도 150만원 정도로 4가족이 살아가야 하며, 【사례 20】의 경우에도 전형적인 소농의 형태를 취하고 있기 때문이다.

그리고 한 가지 특이한 사실은 부채의 액수와 상관없이 농업을 주업으로 하는 농민가구에 있어서는 신용불량자가 한 가구도 없다는 것이다. 이는 토지 등의 자산을 바탕으로 꾸준히 생산(소득)활동에 종사하고 있기 때문으로 여겨진다.

2) 복지 서비스 지원 실태

일반적으로 우리나라의 빈곤계층에 대한 복지 서비스는 주로 「국민기초생활보장법」상의 수급자에게 집중 제공되고 있다. 반면, 같은 빈곤층이라 하더라도, 비

수급 빈곤계층과 차상위계층에 대한 복지 서비스는 한정되어 있다. 이 같은 현상은 이번 조사에서도 잘 드러난다.

(1) 수급가구

앞서 살펴보았듯이, 조사대상가구 20사례 중 일반수급가구는 8사례이고, 4사례는 조건부수급가구이다. 일반수급가구의 경우에는 기본적으로 최저생계비에서 소득인정액을 제외한 만큼의 보충급여와 주거급여가 현금으로 지급된다. 주거급여의 경우에는 자가 가구에 대해 현금으로 70%를 제공하고, 나머지 30%는 현물급여(집수리)로 제공된다. 조건부수급가구에 대해서는 자활사업 참여를 조건으로 급여를 지원함으로써 최저생계비를 충족시키도록 한다. 또한 수급자에 대해서는 각급 사회복지기관의 지원과 민간단체 및 후원인의 지원 등이 이루어진다. 예를 들면, 명절 등의 시기에 정기·부정기적으로 상품권 등을 제공하는 것이 대표적이다. 그리고 지역사회와의 복지관과 민간단체 등에서 제공하는 복지 서비스도 주로 수급자들에게 집중되는 경향이 있다. 물론 이러한 지원이 양적, 질적으로 이들의 최저생활을 보장해 준다고 볼 수는 없지만, 비수급 빈곤계층이나 차상위계층에 비해서는 많은 지원이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

【사례 2】 김○애(여, 46세)씨는 생계급여 이외에 자녀 학비를 면제받고 있다. 그리고 3개월에 1회 교육경비로 96,000원을 지원받고 있다. 그 외에 인근의 복지관에서 자녀 학습지도 프로그램을 제공받고 있으며, 자녀들 앞으로 매달 3만원씩 1년 10개월 동안 지원을 받고 있다.

【사례 3】 정○신(남, 41세)씨는 조건부수급자로, 보건소에서 어머니 틀니를 지원받았다. 자녀 중 유치원생의 경우에는 교육비를 면제받고 있으며, 초등학교 다니는 자녀의 경우 교육비와 급식비를 면제받고 있다. 그 외에는 부정기적으로 동사무소로부터 쌀을 제공받은 적이 있다.

【사례4】 조○열(여, 93세)씨는 생계급여 이외에 복지관으로부터 월요일부터 금요일까지 점심 도시락을 제공받고 있다. 그리고 복지관으로부터 도배 서비스를 제공받은 적이 있으며, 보건소 의사들이 매달 1회 방문하여 혈압 체크를 해주고 혈압약과 파스를

제공하고 있다. 또한 가톨릭 의대 학생들이 매주 토요일마다 진료봉사를 와서 파스 등을 지원해주고 있다.

【사례 11】 최○근(남, 60세)씨는 일반수급자로서의 급여 이외에 자원봉사 아주머니들이 가끔 방문하여 집안 청소와 반찬을 만들어 주는 등의 서비스를 받고 있다. 하지만, 근처에 복지관도 없는 등으로 가끔 동사무소에서 상품권 등을 주는 것이 전부이다.

【사례 12】 장○순(여, 46세)씨는 조건부수급자로서의 급여 이외에는 인근 주민들의 지원으로 겨우 살아가고 있다. 장씨와 착실한 아들 둘이 힘들게 살아가는 것을 보고 이웃들이 돈을 모아 난방용 기름 값과 전기세를 대납해 주고 있으며, 인근 교회에 요청해 교회로부터도 1~2년에 한 두 번씩 쌀과 라면 등을 지원받고 있다. 하지만, 조건부수급자로서 재활용 사업장에서 일하면서 급여를 받는 것 이외에는 정부나 복지관 등의 민간단체로부터 아무런 지원도 받지 못하고 있다.

【사례 13】 강○원(남, 58세)씨는 장애자로 정부로부터 전동휠체어를 제공받았고, 인근의 복지관에서 1주일에 2회 반찬을 제공받고 있다. 또한 복지관에서 매달 2만원씩 준다고 통보를 받았으나, 복지관까지 가지 못하는 등으로 그 돈을 어떻게 받아야 할지를 몰라, 3개월째 수령하지 못했다. 그 외에 몇 년 전에 집수리 서비스를 받아, 집 앞에 차양을 치고, 비가 새는 지붕에 천막을 설치했다. 그리고 부정기적으로 자원봉사자들이 방문하여 청소 등의 가사를 지원하고 있다.

【사례 14】 류○희(여, 41세)씨는 근처의 복지관에서 운영하는 방과후 공부방에 두 자녀가 다닌 적이 있고, 장애인 복지관으로부터 김치와 계란 등의 부식을 제공받기도 하였다. 그리고 복지관에서 싱크대와 전기 등을 수리해 준다는 연락을 받았으나, 영구임대주택 입주를 신청한 까닭에 거부하였다. 그리고 <한국전력>의 봉사팀이 전기수리를 해 준 적도 있었다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 수급자의 경우에는 정기·부정기적으로 여러 가지 지원을 받는 것으로 파악되었다. 가장 대표적인 것이 명절에 제공되는 상품권과 도시락 또는 반찬 서비스를 제공받는 것이다. 또한 【사례 11】과 【사례 13】의 경우에서처럼, 장애가 있어 거동이 불편한 경우에는 자원봉사자들이 방문하여 청소, 빨래 등의 가사를 지원하기도 한다. 부정기적이고 지역에 따라 그 양과 질에서도

큰 차이가 나기는 하지만, 지역사회 내 새마을부녀회 등의 직능단체와 주민자치센터 등에서도 모금에 따른 현금 지원, 김장김치 지원 등의 다양한 복지 서비스를 제공하는 경우도 있다. 이러한 지원은 주로 수급자들을 중심으로 전달되는 편이다. 민간의 이러한 부정기적 지원은 한정된 자원이 순차적으로 분배되는 형태를 취하곤 한다. 앞에서 소개한 사례에서도 잘 알 수 있는 바와 같이, 이러한 지원은 매우 한정적이고 부분적인 것으로, 이들의 생활조건을 개선하는 데에는 한계가 있는 것 또한 사실이다.

주거생활과 관련한 지원에 있어서도 가옥주의 경우에는 집수리 지원을 받기도 하는데, 【사례 14】의 경우에서와 같이 세입자임에도 민간으로부터 간단한 지원을 받기도 한다. 하지만, 집수리의 경우에도 수리비용의 한계 등으로 인해 당장의 열악한 정도를 개선하는 수준이지, 주거수준을 향상시킬 정도라고 보기는 어렵다.

(2) 비수급가구

자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 저소득계층이라 하더라도 항상 복지 서비스를 제공받는 것은 아니다. 그나마 복지 서비스를 필요로 한다고 최근 사회·정책적으로 인정받는 계층은 비수급 빈곤계층과 차상위계층 정도라 볼 수 있다. 따라서 이들 두 계층에 대해서는 공적 복지의 영역이 아니더라도 민간 차원의 지원이 이루어지는 경우도 있다. 하지만, 공적 시스템을 통한 지원은 매우 한정적이고, 주로 민간 차원의 복지 서비스가 부정기적으로 이루어는 경우가 대부분이다.

그리고 이 두 계층으로도 분류되지 않는 일반 저소득가구의 경우에는 특별한 복지 서비스가 사회적으로나 정책적으로 고려되지 않고 있다. 그나마 주거복지 차원에서는 몇 가지 활용가능한 정책이 갖추어져 있는 편이나 이들에게 적절한 효용성을 갖지는 못하는 것으로 드러났다. 이 부분에 대해서는 본 장의 앞에서 이미 언급하였다.

【사례 1】 홍○필(여, 51세)씨는 남편이 신용불량자로 분류된 이후 자활후견기관에서 운영하는 자활공동체에 참여했고, 차상위계층으로 분류되었을 때 자녀들이 1년 동안 학교 수업료를 면제받은 적이 있다. 이외에는 다른 복지 서비스를 제공받은 바 없다.

【사례 5】 주○심(여, 81세)씨는 독거노인가구로, 실질적인 소득은 종이박스를 모아서 파는 것에 불과하지만, 성년이 된 아들이 둘이나 있다는 이유로 수급자로 선정되지 않는 비수급 빈곤계층이다. 그러다보니 공적 복지 서비스는 전혀 지원받지 못하고 있다. 대신, 인근의 복지관에서 월요일부터 금요일까지 도시락을 배달해 주고 있으며, 민간복지단체인 <관악사회복지>에서 습기가 항상 차있는 방을 고려해 침대를 제공해 주었고 한 달에 3회 침진료와 마지막 주 토요일에 반찬을 공급해 주고 있다. 그리고 동사무소에서는 <사회복지공동모금회>가 지원하는 현금지원 10만원을 받았으나, 올 3월부터는 이마저도 끊긴 상태이다.

【사례 8】 이○순(여, 75세)씨의 경우 함께 동거하는 아들이 공장에 다니고 있으므로 수급자도 아니고, 다른 여타 지원에서도 배제되어 있는 상태이다. 하지만, 최근 일이 없어 돈을 거의 벌지 못하는 등 아들의 소득도 불안한 상태에 처해있어 생활유지가 어려운 실정이다. 이에 인근에서 활동하는 <천주교 서울대교구 빈민사목위원회> 소속의 <평화의 집>으로부터 주 1회 반찬을 제공받고 있으며, 가끔 쌀과 이불 등을 지원받고 있다.

【사례 15】 박○경(여, 38세)씨는 차상위계층과 한부모가정으로 분류되어 몇 가지 복지 지원을 받고 있다. 먼저, 자녀들의 우유급식비가 면제되었고, 1년에 1회 12만6천원의 유류보조비를 지원받고 있다. 또한 두 자녀의 수학여행비로 1년에 1인당 10만원씩 2회로 나누어서 제공받고 있다. 또한 차상위계층 의료지원으로 만 12세 미만인 두 자녀가 병원을 이용할 경우 본인부담금을 지원받고 있으며, 보건소는 무료로 이용하고 있다. 그리고 명절 때에는 가끔 선물을 받기도 한다.

【사례 16】 조○주(여, 45세)씨는 가정위탁보호 대상이 되어, 개별적으로 수급자로 선정되어 있는 아이들 생계급여 외에, 가정보호사업 차원으로 아동 1인 당 7만원씩 28만원(4인)을 지원받고 있으며, <충남 사회복지공동모금회>로부터 매달 10만원씩을 지원받고 있다. 그리고 면사무소로부터 가끔 상품권을 제공받고 있다.

앞에서 설명한 사례들에서 알 수 있듯이 수급자가 아닌 가구라 하더라도 차상위계층으로 분류되었거나(【사례 1】 과 【사례 15】) 가정보호사업에 의한 가정위탁가구(【사례 16】), 한부모가구(【사례 15】) 등으로 분류된 경우에는 그에 해당하

는 제도 및 정책 등에 의해 일정한 복지 서비스를 제공받고 있었다⁸³⁾. 하지만, 저소득층이라 하더라도 이러한 분류에 포함되지 않은 가구에 대해서는 민간단체 등에 의한 지원 이외에는 공적영역에서 아무런 지원도 받지 못하고 있었다(【사례 8】). 하지만 민간단체만의 지원은 공적 영역에서의 지원에 비해 그 양에 있어서나 질에 있어서 매우 적은 실정이다.

그리고 농촌지역에서 농사를 짓는 소농 가구의 경우, 전반적으로 빈곤한 생활실태를 보이고 있지만 특별한 복지 서비스를 제공받지 못하고 있었다. 사례대상가구 중 전북 장수의 네 가구가 이러한 경우에 해당된다.

3) 기타 생활실태

사례대상가구의 경우 수급 여부와 관계없이 일반적으로 저소득층으로서의 일반적 특징을 보이고 있었다. 앞서 언급한 경제적 실태 및 복지 서비스 혜택에 관한 실태 이외에도 가구원의 장애와 노동능력이 없는 고령층이 가구주인 경우, 그리고 가정이 해체된 경우 등이 그러하다.

【사례 2】 김○애(여, 46세): 부채와 신용불량으로 남편 주민등록 말소

【사례 4】 조○열(여, 93세): 독거노인. 남편은 일사후퇴 때 사망

【사례 5】 주○심(여, 81세): 독거노인. 첫째 아들은 신용불량자가 된 후 며느리로부터 이혼당함. 현재 어디에 살고 있는지 거처도 모름

【사례 6】 유○옥(여, 88세): 독거노인. 몸 안에 혹이 생겨서 매일 약을 먹으며 지탱. 병원 예약까지 했으나, 돈이 없어 가지 않음

【사례 7】 주○복(남, 52세): 비브리오 폐혈증으로 재산 탕진. 현재 지체장애 3급

83) 참고로, 차상위계층으로 지정된 가구는 중앙정부 및 지방자치단체에서 실시하는 복지정책의 구체적 대상자로 인식된다는 점에서 그렇지 않은 저소득가구에 비해 유리한 편이다. 구체적으로는 아동양육비에 대한 지원, 자활사업 참여, 의료급여 대상자 등의 지원을 받는다. 한부모가정으로 선정된 경우에는 자녀학비지원과 아동양육비 지원, 복지자금 대여, 영구임대주택 입주자격 등을 부여받을 수 있다. 그리고 가정위탁보호를 위한 위탁가구에 대해서는 양육보조금이 지급된다.

【사례 8】 이○순(여, 75세): 두 딸을 두고 며느리 가출로 아들이 일 않고 술만 먹는 등으로 시간을 보내 재산 탕진

【사례 9】 전○선(남, 45세): 1995년 공사장에서 일을 하다 부상을 당해 현재 왼쪽 팔 힘 못쓰고, 혈압도 높아 노동 힘들. 아내가 올 3월 자궁수술 받아 그동안 모아 둔 돈 다 써버림

【사례 10】 박○순(여, 42세): 본인은 당뇨로 힘든 일 못함. 일용노동자인 남편은 교통사고로 무릎을 다쳐 조사일 현재 3주간 병원에 입원 중

【사례 11】 최○근(남, 60세): 6년 전 교통사고 당해 팔과 다리를 잘 사용하지 못하고, 언어장애까지 겪고 있음. 현재 장애 2급

【사례 12】 장○순(여, 45세): 남편과 사별. 청각장애 6급

【사례 13】 강○원(남, 58세): 오른 쪽 다리 소아마비, 장애 3급. 치매 끼가 있는 노모와 단 둘이 거주

【사례 14】 류○희(여, 41세): 남편은 알코올중독으로 병원에 입원 중. 두 아들 모두에게 정신장애. 동거중인 친정 노모 정신분열증

이와 같이 장애와 질병, 혼자 사는 노인, 배우자와의 가출 및 이혼 등도 이들의 빈곤에 직접적인 영향을 끼쳤음을 잘 알 수 있다. 하지만, 조사대상가구 중 농촌가구의 경우에는 이러한 특수한 상황에 처해있는 가구가 단 한 가구도 없었다. 따라서 농촌가구의 빈곤문제는 특별한 원인이 있기보다는 농촌 소농들의 일반적 문제라 볼 수 있겠다.

3. 미달기준 및 주택점유형태에 따른 실태 종합

1) 세부 유형별 실태 및 욕구

최저주거기준에 의한 미달구분은 면적 미달과 방수 미달, 시설 미달, 그리고 구조·성능·환경 미달로 구분되어 진다. 그러나 미달가구의 실태 및 욕구 등에 있어서는 자가 가구와 임차 가구에 따라 차별적으로 드러날 수 있다. 특히, 최저주거기준 미달가구의 대책을 고려함에 있어서는 이러한 세부적인 구분에 따른 적절한 대책이 필요하다. 물론, 이 외에도 제5장에서 살펴본 지역유형별 특성도 동시에 고려되어야 할 것이다.

따라서 이 절에서는 제5장에서 언급한 최저주거기준 미달의 형태와 주택점유형태를 함께 고려하여 유형을 나누고, 각각의 유형에 따른 주거문제점과 욕구를 중심으로 종합하고자 한다. 그리고 그 실태분석을 종합하면서 지역유형별 특성이 나타나는 내용에 대해서는 그 유형에 대한 설명과 함께 언급할 것이다.

최저주거기준 미달유형 및 주택점유형태를 교차하면 그 유형은 크게 7개로 구분된다.

<표 VI-11> 기준미달 및 주택점유형태별 유형구분

구분		용도별 방의 개수 및 면적 미달	필수적인 설비 기준 미달	구조·성능· 환경 기준 미달
자가		I	II	III
임차	민간임대주택 거주가구	IV	V	VI
	공공임대주택 거주가구	VII	-	-

① 유형 I: 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 자가 가구

조사사례 중 이 유형에 속하는 사례로는 【사례 3】, 【사례 19】, 【사례 20】이 해당된다. 이들 가구는 모두 단독주택에 거주하고 있었으며, 사용 면적은 최저주거기준을 모두 만족하고 용도별 방의 개수에 미달하는 사례들이다. 미달의 정도는 【사례 3】과 【사례 20】의 경우 침실이 1개 부족한 상태이며, 【사례 19】의 경우에는 침실 1개와 식사실이 부족한 상태이다.

그러나 유형 I의 경우, 용도별 방의 개수 및 면적과 관련한 특별한 불편함과 욕

구가 있지는 않았다. 즉, 자가 가구는 이 정도의 침실부족 문제에서 특별한 불편함을 느끼지는 않는 것으로 파악된다. 예를 들어, 【사례 20】 이○옥씨의 경우 조사 당일 현재 며느리가 셋째 아이를 임신하고 있어 곧 과밀의 상태는 더욱 심해질 것으로 예상된다. 하지만, 정작 이씨 본인은 자신과 부인의 나이가 많으므로, 손주들이 자라면서 자신들을 사망할 것을 예상하면서 그리 문제로 여기고 있지 않았다. 하지만, 사용방수의 정도가 더욱 부족한 가구에 있어서는 이와는 다른 욕구가 나타날 수 있을 것이다.

지역유형별로는 대도시의 사례인 【사례 3】 정○신씨 경우에는 사용방수보다는 주택개량을 더욱 원하는 편이었다. 하지만, 정씨의 경우에는 무엇보다도 빛을 갇기 위해 현 주택을 매매하여 더욱 열악한 주거조건이라도 이주를 희망하고 있었다. 그러나 집이 워낙 노후·불량한 상태이기 때문에 매매되지 않고 있었다. 이 경우에는 주택의 개량을 통한 매매 또는 주거환경개선사업 중 주택자금 지원 프로그램을 통해 일정 정도의 거주 또는 매매의 욕구를 달성할 수 있을 것으로 보인다. 농촌지역의 경우에는 용도별 방의 개수 문제보다는 주택개량을 더욱 선호하고 있는 것으로 확인되었다.

② 유형 II: 필수적인 설비 기준에 미달하는 자가 가구

조사사례 중에는 【사례 13】, 【사례 17】, 【사례 18】, 【사례 19】, 【사례 20】 이 이에 해당된다. 이들 가구 역시 모두 단독주택에 거주하고 있었다. 미달 내용으로는 【사례 13】 이 전용수세식화장실이 미비되어 있었고, 【사례 17】 과 【사례 18】 은 필수적인 설비 기준에 해당하는 세 가지 설비가 모두 미비되어 있었다. 【사례 19】 는 목욕시설을 제외한 설비가 미달되어 있었으며, 【사례 20】 은 전용수세식화장실이 미비되어 있었다. 이들이 거주하는 주택의 유형은 모두 단독주택이다.

이들 사례들은 모두 주택개량에 대한 욕구를 가지고 있었는데, 【사례 13】의 경우 장애로 인하여 특히 화장실을 드나들기 힘들다는 호소를 하였으며, 【사례 17】 과 【사례 18】의 경우 전반적인 주거생활의 불편함을 호소하였다. 특히, 【사례 18】의 경우에는 노모가 재래식화장실 이용의 어려움을 호소하였다. 그리고 【사

례 20】의 경우에도 재래식화장실을 고령인 본인 및 아내가 이용하기 힘들다는 점을 호소하였다. 전반적으로 최근에 주택을 개량한 【사례 20】을 제외한 이 유형에 속하는 모든 사례는 일부가 아닌 전반적인 주택개량의 필요성이 제기되었다.

지역유형별로 모두 전반적인 주택개량의 필요성이 높는데, 중소도시에 거주하는 【사례 13】의 경우, 주택과 관련한 마당 등 여유 공간이 전혀 없어 전면적 주택개량의 여지도 별로 없는 편이다. 또한 재개발사업 등이 진행되어도 아파트를 분양받을 경제적 능력이 미비하기 때문에 이마저도 원치 않고 있었다. 따라서 무척 개별적인 욕구이지만, 【사례 13】의 경우 현재의 부지에 조립식 주택을 들여놓아 그곳에 거주하고자 하는 바람이 강하였다. 하지만, 건축물과 달리 토지는 타인 소유여서 이마저도 용이한 상황은 아닌 듯하다. 나머지는 농촌지역의 사례들인데, 이 경우에는 전면적인 주택개량을 통해서 해당 가구들의 욕구가 충족될 수 있는 여건이다. 하지만, 모든 사례들에서 농어촌 주택개량사업과 같이 용자를 통한 주택개량에 대해서는 상황에 대한 부담 등으로 기피하고 있었다.

③ 유형 III: 구조·성능·환경 기준에 미달하는 자가 가구

조사 사례 중 자가 가구는 모두 이 유형에 해당된다. 이 중 【사례 3】의 경우 채광과 방습 상태가 불량하고, 【사례 13】의 경우에는 방열과 소음 상태가 불량한 상태이다. 그리고 【사례 17】의 경우에는 방습과 방열, 악취 면에서 불량한 상태에 있었고, 【사례 18】의 경우 방열 불량 상태였다. 또한 【사례 19】의 경우는 안전과 자연재해로부터 취약한 상태에 있었으며, 【사례 20】의 경우에는 악취 불량 상태였다. 이들 사례들은 모두 단독주택에 거주하고 있었다.

지역유형별로는 농촌지역이 모두 난방 연료를 화목으로 사용하고 있어 난방 상태가 불량한 것으로 파악되며, 도시지역은 모두 기름보일러를 사용하고 있어 높은 난방비가 큰 부담이 되고 있었다.

④ 유형 IV: 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 민간임차 가구

이 유형에 해당하는 조사사례로는 【사례 2】 , 【사례 7】 , 【사례 8】 , 【사례 10】 , 【사례 14】 , 【사례 15】 , 【사례 16】 이다. 미달의 정도로 분류해 보면, 【사례

14】와 【사례 15】가 각각 침실 2개와 식사실 미달, 침실 2개 미달이었으며, 【사례 10】이 침실 1개와 식사실이 미달이었다. 그리고 나머지 사례는 모두 침실 1개 미달이다. 또한 주택유형별로는 단독주택 거주 가구가 4사례, 다가구 거주 단독주택 거주 가구가 2사례, 나머지 1사례는 다가구주택이다.

이들 가구들은 모두 사용면적 및 사용방수가 미달하는 문제, 즉 과밀 문제를 호소하고 있었다. 특히, 【사례 14】의 경우 5명의 가족이 다가구 거주 단독주택의 단칸방에 거주하고 있었으며, 영구임대주택 입주 대기 중이지만 입주한다 하여도 여전히 침실 1개가 미달하게 된다. 그리고 【사례 2】의 경우에는 조사당일 현재 기존주택 전세임대 대상으로 선정되어 최저주거기준을 충족하는 주택을 구하고 있는 중이었다.

이들 가구들은 욕구는 크게 도시지역과 농촌지역으로 구분된다. 도시지역의 경우에는 모두 주거 이동을 통한 주거욕구를 가지고 있었다. 하지만, 그 욕구를 구체적으로 표현하지 않는 경우가 많은데, 그러한 중요한 이유는 자신들의 경제적 형편상 보다 나은 주거를 찾아 이동할 가능성을 매우 낮게 보고 있기 때문이다. 하지만, 【사례 15】와 【사례 16】과 같은 농촌지역에 거주하는 가구의 경우 주거이동을 원치 않는 것으로 확인되었다. 이들은 여러 가지 사정으로 현재의 주거입지에 만족하고 있었기 때문이다. 이들은 비록 임차인이기는 하지만, 주거이동보다는 주택개량을 통해 보다 적절한 주택에 거주하는 것을 선호하고 있었다.

⑤ 유형 V: 필수적인 설비 기준에 미달하는 민간임차 가구

조사대상가구 중 이 유형에 해당하는 사례로는 【사례 4】 , 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 7】 , 【사례 8】 , 【사례 11】 , 【사례 12】 , 【사례 14】 로 모두 8사례이다. 미달의 종류별로는 전용입식부엌과 전용수세식화장실이 갖추어지지 않은 경우가 각각 6사례, 목욕시설이 갖추어지지 않은 경우가 7사례이다.

이들 중 단독주택에 거주하는 사례는 모두 3사례이고, 다가구 거주 단독주택에 거주하는 가구는 모두 4사례이다. 그리고 1사례는 ‘별집’ 형태의 주택에 거주하고 있었다. 이 중 단독주택에 해당되는 경우는 해당 단독주택이 무허가(【사례 12】)이거나 노후·불량한 주택이다. 그리고 다가구 거주 단독주택의 경우에는 주택의

물리적 상태는 노후·불량하다고 볼 수 없으나, 모두 적절한 주거시설이 갖추어지지 않은 단칸방의 형태이다.

이들 가구들의 주거욕구는 대체로 필수적인 설비 기준이 충족되었으면 하는 것이며, 특히 노인들의 경우에는 화장실 중에서도 동양식 변기 사용의 어려움을 호소하고 있었다. 즉, 고령으로 무릎 등이 불편한 상태에서 쪼그려서 용변을 보는 것이 힘들다는 것이다. 따라서 이들은 전용화장실보다는 오히려 좌변기의 설치를 더욱 희망하는 것으로 조사되었다. 그리고 단독주택의 경우에는 주택개량을 통해 필수적인 설비를 갖추는 공간적 여유가 있는 편이나, 다가구 거주 단독주택의 단칸방의 경우에는 그만큼 공간적 여유가 없어 주택개량을 통한 필수적인 설비 기준을 충족시키는 것이 물리적으로 가능하지 않다. 따라서 이들의 경우에는 주거이동을 통해서만이 기준 충족을 달성할 수 있다. 하지만, 이 경우에 있어서도 현재의 경제형편상 주거비 인상을 통한 주거이동의 가능성은 현재로서 전혀 없어 보인다. 또한 단독주택 거주 가구의 경우에도 임차 가구라는 조건으로 인해 주택개량이 현재로서는 가능치 않고, 주거이동 역시 경제적 형편에 미루어 가능하지 않은 실정이다.

사례가구 중에는 이 유형에 속하는 농촌가구가 포함되어 있지 않다⁸⁴⁾. 하지만, 농촌지역의 일반적 특징을 고려하면, 이 유형에 속하는 농촌 가구들의 경우 도시지역과 달리 주거이동 자체가 적절한 대안이 되기 힘들다. 따라서 이 경우에는 주택개량에 대한 욕구가 높을 것으로 추정되지만, 이 경우 현재 거주하고 있는 가구보다는 가옥주의 의지가 더욱 중요하다는 점에서 곤란한 문제를 안고 있는 것으로 보인다.

84) 제5장에서 살펴보았듯이, 2000년 인구주택총조사에 의하면 농촌지역이라 할 수 있는 읍·면부의 임차 가구 비율도, 도시지역에 비해서는 매우 낮지만, 20%를 넘는 것으로 파악되고 있다. 하지만, 읍·면부가 비록 농촌지역이기는 하나, 읍 및 면사무소 소재지는 전통적 농촌지역이라기보다는 농촌의 배후지로서의 기능을 담당하는 경우가 대부분이다. 즉, 읍 및 면사무소 소재지는 농업을 주업으로 하지 않는 이들이 많이 거주하는 등 전통적 농업지역의 특성을 보이지 않는 편이다. 따라서 농업을 주업으로 하는 이들은 주로 읍과 면에서도 그 행정사무소 소재지보다는 그와 일정 정도 떨어져 있는 ‘리’에 거주하는 경우가 많다. 그리고 농업을 주업으로 하는 이들의 경우에는 생산지와와의 안정적인 근접성을 중요하게 여기므로, 실제 농업을 주업으로 하는 이들 중 주택점유형태가 임차인 경우는 그리 많지 않을 것으로 추정된다.

⑥ 유형 VI: 구조·성능·환경 기준에 미달하는 민간임차 가구

조사대상가구 중 이 유형에 해당하는 사례로는 【사례 5】 , 【사례 6】 , 【사례 7】 , 【사례 10】 , 【사례 11】 , 【사례 12】 , 【사례 15】 , 【사례 16】 가 이에 해당된다. 미달의 세부유형별로는 채광 불량이 5사례, 방습 불량이 4사례, 방열 불량이 3사례, 악취 불량과 환기불량 그리고 안전상태 불량이 각각 1사례이다.

도시지역의 경우 채광과 방습 불량 순으로 많은 비중을 차지하고 있었으며, 농촌지역의 2사례는 모두 방열 불량상태에 처해있었다. 게다가 농촌지역의 경우 모두 값비싼 기름보일러를 사용하고 있기 때문에 겨울에는 특히 곤란한 처지에 처해있는 것으로 파악되었다. 하지만, 도시지역에 있어서도 비록 방열 불량이 아니라 하더라도 기본적으로 기름보일러는 사용하는 가구들에 있어서는 겨울철에 비용면에서나 추위를 막는 데에 있어서 곤란한 처지에 처해있었다. 대표적으로 【사례 6】의 경우에는 기름 값을 아끼기 위해 겨울철에도 전기장판으로 난방을 대신하고 있었다.

⑦ 유형 VII: 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 공공임차 가구

조사대상가구 중 【사례 1】 홍○필과 【사례 9】 전○선이 이 유형에 해당하는 사례이다. 공공임대주택은 기본적으로 필수적인 설비 기준 또는 구조·성능·환경 기준을 충족하는 편이다. 하지만, 이 경우에도 ‘용도별 방의 개수 및 면적’에 있어서는 미달가구가 상당 정도 존재한다. 위의 두 사례는 이에 해당한다.

이들 가구들은 모두 주거공간의 협소함을 호소하고 있었다. 특히, 영구임대주택에 거주하는 【사례 9】의 경우에는 사용면적에 있어서도 최저주거기준에 미달하는 것으로 조사되었다. 반면, 【사례 1】의 경우에는 50년 공공임대주택 중에서도 비교적 면적이 넓은 편으로, 이에 따라 면적기준에 미달하지는 않지만 2DK로 구성된 곳에 다섯 가구가 거주하고 있었다. 따라서 기본적으로 공공임대주택에서는 부부와 각 방을 사용해야 하는 가족 1명, 즉 3명 이하의 가구원들만이 최저주거기준을 충족하며 거주할 수 있는 조건이다.

2) 소결: 세부 유형별 실태 종합

이와 같은 실태를 종합하여 다시 간략하게 정리해 보면,
첫째, 일반적으로 자가 가구들의 경우에는 주거이동보다는 주택개량에 대한 욕구가 높은 편이다.

둘째, 이러한 주택개량에 대한 욕구는 농촌지역에서 특히 강하게 나타나는데, 농촌지역에서는 세입자 역시 주거이동보다는 주택개량을 선호하고 있었다.

셋째, 도시지역의 세입자들은 주택개량을 통한 주거수준의 향상 여지가 별로 없는 경우가 많아, 주거이동을 통한 주거수준의 향상 욕구가 높고 또한 적절한 대안이라 여겨진다. 그러나 대부분 자력으로 주거수준의 향상 이동시킬 만한 경제적 형편이 안 되어 이를 현실가능한 대안으로 여기고 있지 않았다.

넷째, 경제적 지원의 경우에도 수급자에 대한 최저주거비 지원은 주거수준의 향상까지 유도할 만한 수준이 되지 못하고 있으며, 그 외의 가구들에 대한 전세자금 대출 프로그램은 상환의 부담 및 보증인 등의 까다로운 대출절차로 인하여 소득분위가 낮은 저소득층들에게는 현실적인 대안이 되지 못하고 있었다.

다섯째, 현행 저소득 최저주거기준 미달가구, 특히 도시지역 임차 가구의 주거수준 향상을 위한 적절한 대안이라 할 수 있는 공공임대주택 프로그램은 임대료 및 관리비 수준의 부담으로 인해 정작 소득분위 1~2 또는 3분위의 저소득층들에게 현실적인 대안으로 받아들여지지 않고 있었다. 또한 그나마도 가구원수가 4인 이상인 가구들에게는 여전히 용도별 방의 개수 및 면적에 있어 최저주거기준에 미달하는 문제가 발생한다. 물론, 상대적으로 매우 저렴한 임대료 수준과 용도별 방의 개수에 있어 2DK 이상이 가능한 기존주택 매입 및 전세임대주택의 경우에는 공급물량이 그리 많지 않아 최저주거기준 미달가구들 다수의 문제를 해결하지 못한다.

여섯째, 최저주거기준에 있어서 가구원 중 고령자가 있는 경우에는 전용수세식 화장실만으로 적절한 주거기준이라 볼 수 없고, 이들에게는 좌변기가 시급하게 필수적 시설로 갖추어져야 할 필요가 있는 것으로 확인되었다.

일곱째, 대도시지역의 불량주거지와 중소도시 및 농촌지역의 최저주거기준 미달 가구의 경우에는 대부분이 난방유를 사용하고 있어, 소득 수준에 비해 난방비에 지나치게 많은 지출을 할 수밖에 없는 상황에 처해있다.

제7장 최저주거기준 미달가구 해소방안

1. 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 기본방향

1) 주거권 차원의 접근

주거권은 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준을 말한다. 우리나라 헌법에서 주거권에 대한 명문 규정은 없으나, 헌법의 원리에 비추어서 그 권리가 없다고 볼 수 없다. 일례로 적절한 주거는 인간의 존엄성 및 행복추구권에 있어 필요불가결한 요소이고, 정부는 헌법에서 정한 바대로 “쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다”는 점에서, 사회권으로서의 주거권은 우리 헌법의 정신 속에 이미 규정되어 있다고 하겠다. 따라서 최저주거기준의 확보는 주거권 차원에서 국가가 책임져야 할 최소한의 의무라 할 수 있다.

즉 최저주거기준은 인간다운 생활을 영위하는 데 필요한 최소한의 주거조건으로, 주거권의 관점에서 볼 때, 모든 국민들이 최저주거기준 이상에서 생활할 수 있도록 하는 것은 주택정책의 목표라고 할 수 있다. 따라서 최저주거기준 미달가구의 해소는 주거권 실현의 측면에서 추진되어야 한다.

정부 역시 최저주거기준 법제화 이후 최저주거기준을 정책적으로 활용하는 방안을 제시하였는데, 그 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째, 주거의 질적 수준을 파악할 수 있는 정책지표로 활용한다는 것이다. 별도의 주거실태조사와 5년마다 시행하는 인구주택총조사를 통해 저소득층의 주거실태를 체계적으로 파악하고, 이를 바탕으로 최저주거기준 미달가구 감축비율을 정책적 목표로 설정한다고 제시하였다.

둘째, 주거복지 관련 정책의 근거자료로 활용한다는 방안이다. 예컨대 공공임대주택 물량의 지역별 배분계획을 수립하거나 국민주택기금 등을 지원하는 대상을 선정할 때 최저주거기준 미달가구의 밀집지역이 우선적으로 고려될 수 있도록 하겠다는 것이다.

마지막으로 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 종합계획을 수립하여, 소득수준, 기준 미달의 정도, 가구특성 등을 종합적으로 고려하여 각 집단별로 구체적인 지원 프로그램을 마련하겠다는 방안을 제시하고 있다. 그리고 이상의 노력을 통해 2007년까지 최저주거기준 미달가구의 비율을 종전 23%에서 16%로 줄여 100만여 가구의 주거수준 향상을 달성하겠다고 밝힌바 있다.

그런데 현재 정부의 최저주거기준 활용계획은 당초 계획만큼 추진되지 않고 있는 상황이다. 보다 정확한 최저주거기준 미달가구의 실태 파악을 위한 조사체계에 대한 정부의 심화된 고민이 이루어지지 않고 있고, 기존 주거복지 정책과 최저주거기준의 연계 역시 제대로 이루어지지 않고 있다. 게다가 최저주거기준 미달가구의 주거상향을 위한 적절한 주거복지 전달체계도 갖추지 못하고 있는 실정이다.

따라서 최저주거기준 미달가구의 해소는 기본적으로 주거권 차원에서 이루어져야 하며, 특히 정부가 제시한 최저주거기준의 활용방안에 기초하여 추진되어야 할 것이다.

2) 주거복지 차원의 접근

최저주거기준은 인간답게 생활하기 위해 갖추어야 할 최소한의 주거기준이다. 그런데 인간답게 생활하는 최소한의 주거기준은 물리적·경제적 측면뿐만 아니라 사회복지적 측면도 함께 갖추어야 한다. 이런 점에서 최저주거기준을 실현하기 위해서는 주거복지 차원의 접근이 필요하다고 하겠다. 주택은 그 자체로는 물리적 공간에 불과하지만, 여기에는 가정이 담겨 있으며, 이로 인해 주택은 가정복지(family well-being)에 영향을 미치고 있다. 즉 주거복지는 주택이 가정복지에 미치는 영향을 포괄한다고 하겠는데, 실제 주택은 가정생활의 토대이자 삶의 질의 기반일 뿐만 아니라 복지의 토대로 가정복지에 직접적인 영향을 미치고 있다. 따라서 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 각종 방안들은 해당 가구의 주거복지 서비스 수준을 향상시키는 것이며, 나아가 우리 사회 전반의 주거복지 서비스 수준 향상에 기여해야 할 것이다.

그런데 일반적으로 주거복지는 사회를 구성하는 전체 계층에 대한 주택부문의

복지증진을 의미하나, 주거복지의 궁극적 목표는 주택 관련 자원의 배분적 형평성을 제고하는 것이다. 이런 점에서 주거복지는 적절한 주거수준을 향유하지 못하는 저소득계층에 대한 주거지원의 기준과 정책방안을 마련하여 적절한 주거공간을 제공하고, 주거의 안정성을 보장해 주는 것이라 하겠다. 이런 점에서 최저주거기준 미달가구의 해소는 적절한 주거수준을 향유하지 못하는 저소득계층에 중점을 두어야 하며, 장기적으로는 전체 국민의 주거수준 향상이라는 관점에서 접근이 이루어져야 할 것이다.

2. 최저주거기준 미달가구 해소방안

1) 최저주거기준 미달유형별 미달가구 해소방안

(1) 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구

용도별 방의 개수 및 면적 미달은 가구원수에 비해 방의 개수가 모자라거나 최소면적도 충족하지 못할 정도로 협소한 주거공간에서 생활하는 이른바 과밀주거 상태를 말한다. 여기에는 일부 방을 창고로 사용하는 등 주거공간의 불합리한 사용으로 인해 방수 미달에 해당되는 경우도 있으나, 이것은 극히 일부에 불과하고 대부분은 가구규모에 비해 절대적으로 작은 공간에서 거주하는 데 따른 문제라 하겠다.

용도별 방의 개수 및 면적은 주택규모와 관련된 사항이며, 주택규모는 주택 가격 및 임대료 수준과 밀접하게 관련되어 있다. 때문에 용도별 방의 개수 및 면적 미달 가구는 지역적으로는 농촌지역보다 도시지역에서 더 문제가 되는데, 도시지역에서는 면적과 방수가 임대료 수준에 따라 정해지기 때문에 경제적으로 힘든 저소득층의 용도별 방의 개수 및 면적 미달이 가장 문제가 되고 있다.

용도별 방의 개수 및 면적 미달 즉 과밀주거(overcrowding)는 공공이 어느 수준에서 개입·대응해야 할지 그 기준이 명확치 않기 때문에 정책적 해결이 쉽지 않은 영역 중의 하나라 할 수 있다⁸⁵⁾. 실제로 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구의 경

우 방의 개수가 많은 보다 넓은 주거공간으로의 이동을 통해 해결할 수밖에 없다. 물론 면적은 충족하나 방수가 미달인 경우에는, 사용하고 있지 않은 방이나 여유 공간을 활용하여 방을 새로 조성하는 방법도 있으나, 이것은 자가 가구에 한해 적용될 수 있으며, 임차 가구의 경우에는 현실적으로 불가능하다. 따라서 방수가 부족한 자가 가구의 경우에는 내부 공간의 정비 내지는 개량을 통해 해결하도록 하고, 임차 가구는 주거이동을 통한 해소방안을 모색해야 한다.

용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 임차 가구의 주거이동방안으로 두 가지를 고려할 수 있는데, 하나는 전세자금 대출 제도를 활용하여 적정 규모의 주택으로 이동하는 방안이며, 다른 하나는 적정 공공임대주택으로 입주하는 방안이다. 전자의 경우 지치단체장이 인정하거나 일정 소득수준 이하인 경우는 지원대상이 되고 있는데, 본 조사에서는 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 임차 가구는 대부분 지원기준을 충족하고 있기 때문에 지원기준 자체는 크게 문제가 되지 않는다. 대출을 받을 수 있음에도 불구하고 이용하고 있지 않는 것은, 상황에 대한 부담과 절차상의 문제 때문인 것으로 나타났다. 비록 저리로 대출해주고 있으나 일정 기간 후에는 상황을 해나가야 하는데 갚을 능력이 없기 때문에 아예 대출 자체를 고려하지 않고 있고, 다른 한편으로는 자치단체로부터 대출이 결정되었다 하더라도 실제 업무를 담당하는 금융기관에서는 담보 내지는 보증인 등을 요구하기 때문에 담보나 보증인을 제시하기 힘든 저소득층의 경우 전세자금 대출을 받기가 쉽지 않다. 게다가 대출금액 또한 상환능력을 감안하여 책정하기 때문에 경제적으로 어려울수록 대출금액의 규모도 작게 된다. 따라서 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구가 주거이동을 통해 최저주거기준에 충족하기 위해서는 현행 전세자금 대출 제도의 개선이 필요하다고 하겠다.

한편 적정 공공임대주택으로의 입주는 저소득층에게 안정적인 주거를 제공한다는 측면에서 근본적인 해결방안이라고 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라 공공임대주택 정책에서는 가구원수나 가구구성 등 가구특성이 전혀 고려되지 않은 채 일률적인 공공임대주택 공급이 이루어지고 있다. 때문에 본 연구 조사의 **【사례 1】**과 **【사례 9】**에서도 확인된 바와 같이 가구원수가 많은 가구의 경우 공공임대주택에

85) Campling(1996)

거주하고 있음에도 최저주거기준 중 용도별 방의 개수 및 면적 기준에 미달하고 있는 실정이다. 이것은 일차적으로는 가구원수를 고려하지 않은 공공임대주택 공급 방식의 문제라 하겠는데, 여기에는 임대료 체계 등 공공임대주택 정책 전반의 문제가 관련되어 있다. 영구임대주택을 제외한 공공임대주택은 건설원가를 기준으로 임대보증금과 임대료를 산정하기 때문에 주택규모가 클수록 임대료가 높게 책정되고, 부담능력이 없는 저소득층 가구는 공공임대주택 입주 자체에 제약을 받게 된다. 게다가 그 동안 우리나라의 공공임대주택은 정치적 상황에 따라 건설과 중단을 반복하는 등 안정적인 공급이 이루어지지 못하였고, 재고가 절대적으로 부족한 실정이다. 때문에 민간임대주택에 비해 상대적으로 저렴할 뿐만 아니라 안정적인 주거가 보장되는 공공임대주택에서 거주하기 위해 가구원수가 많은 가구들이 불편을 감수하고 공공임대주택에서 거주하고 있는 실정이다. 그러므로 지금 공공임대주택에서 거주하고 있는 가구 중 용도별 방의 개수 및 면적 미달 문제를 안고 있는 가구를 해소하고 나아가 민간임대주택에 거주하는 용도별 방의 개수 및 면적 미달 가구의 문제해결 방안으로 공공임대주택을 활용하기 위해서는, 가구원수를 고려한 공공임대주택의 평형 배분이 이루어져야 하며, 가구의 소득수준 등을 감안한 임대료 체계 구축, 최저주거기준 미달가구의 공공임대주택 우선입주자격 부여 등 현행 공공임대주택 관련 제도의 전면적인 개편이 필요하다고 하겠다.

(2) 필수적인 설비 기준 미달가구

수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식 부엌, 전용수세식화장실, 그리고 목욕시설을 갖추지 못한 경우가 필수적인 설비 기준 미달가구에 해당되는데, 말하자면 최소한의 주거시설을 갖추지 못한 주택에서 거주하는 가구들로, 조사대상 가구의 경우 농촌지역의 재래식주택 거주가구 및 도시지역의 다가구 거주 단독주택 내 단칸방 거주가구는 모두 필수적인 설비 기준에 미달하는 것으로 나타났다.

농촌지역의 경우 건축연도가 오래된 주택들에서 설비기준에 미달하는 경우가 많은데, 실제로 1970년대 이전에 건축한 농촌 주택들은 대부분 별도의 목욕시설 없이 재래식부엌과 화장실을 갖추고 있다. 이들 중 일부는 그나마 주택개량을 통해 입식부엌이나 목욕시설을 갖추기도 하였으나, 화장실은 여전히 재래식인 경우가 많다.

이처럼 입식부엌보다 수세식화장실을 갖추지 못한 주택이 많은 것은 기존 재래식 화장실을 제대로 된 수세식화장실로 바꾸기 위해서는 화장실 자체 공사뿐만 아니라 정화조 설치 및 하수도관과의 연결공사가 함께 이루어져야 한다. 그런데 도시와는 달리 농촌에서는 하수도관이 바로 연결되지 않는 경우가 많아 정화조와 하수도관을 연결하는 작업을 별도로 해야 하며, 그에 따른 비용을 부담해야 한다. 이런 사정 때문에 재래식 주택 중 수세식화장실을 갖춘 주택들이 많지 않고, 구비했다고 하더라도 하수관과 연결된 정화조를 설치한 경우는 일부에 불과한 상태이다.

따라서 농촌지역 재래식 주택이 필수적인 설비 기준을 충족하기 위해서는 전문적인 주택개량 지원이 이루어져야 하는데, 먼저 주택 전반에 대한 점검과 함께 개별 설비에 대한 구체적인 개량지원 서비스가 이루어져야 한다. 특히 농촌지역에 고령인구가 많고 이들이 재래식화장실로 인해 생활에 많은 불편을 겪고 있다는 점을 감안할 때, 재래식화장실 정비작업이 무엇보다 시급하게 이루어져야 할 사항이라고 하겠다. 그리고 입식부엌 문제 또한 주택개량을 통한 정비가 필요하다고 하겠다.

한편 도시지역의 필수적인 설비 기준에 미달하는 다가구 거주 단독주택 거주가구는, 창고나 지하실 등 비주거용으로 만들어진 공간을 주거용으로 전용해서 공간을 분할하여 방을 만들고 부엌과 화장실, 세면시설 등은 공동 사용하는데 주택에 따라 공동 화장실이 주택 외부에 별도로 설치된 경우도 있다. 때문에 도시지역 필수적인 설비 기준 미달가구의 경우 주택개량 지원은 한계가 있으며, 주거이동이 현실적인 해소방안이라고 하겠다. 따라서 도시지역 필수적인 설비 기준 미달가구의 경우 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구와 마찬가지로 주거이동을 통한 해소방안들이 마련되어야 할 것이다.

그런데 주거문제와 직접적으로 관련된 사항은 아니나 필수적인 설비 기준 중 부엌기준에서는 ‘수질이 양호한 지하수’ 이용시설이라고 명시하고 있다. 도시지역에서는 대부분 광역상수도를 이용하기 때문에 별 문제가 되지 않으나, 간이상수도나 개별 지하수 등을 사용하고 있는 농촌지역에서는 수질 점검이 필요하다고 하겠다. 이 중에서도 그나마 지방자치단체가 관리주체인 간이상수도는 관리내용이나 방식 등에 문제가 있다하더라도 관리가 이루어지고 있으나, 개인 주택 내 설치되어 있는

지하수는 아무런 관리가 이루어지지 않고 있다. 따라서 축산업을 하고 있는 농가가 많은 지역에서는 가축 배설물이 수질을 오염시키고 있어 지하수를 과연 먹어도 괜찮은지 불안감을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 그 동안 별 문제가 없었다는 막연한 확신과 수질검사에 필요한 비용부담⁸⁶⁾ 때문에 음용여부도 확인하지 않은 채 이용하고 있는 실정이다. 따라서 포괄적인 부엌 설비기준의 측면에서 농촌지역의 지하수에 대한 관리도 함께 점검이 필요하다고 하겠다.

(3) 구조·성능·환경 기준 미달가구

주택의 구조·성능·환경에 대해서는 아직 객관적 기준이 마련되어 있지 않아 조사자의 평가나 해당가구의 만족도를 근거로 미달가구를 분류하고 있다. 따라서 구조·성능·환경 기준 미달가구는 다소 주관적인 측면이 있으나, 기준 자체가 상당부분 거주자의 판단 및 만족도에 좌우되기 때문에 불가피하다고 하겠다.

개별 항목별로 살펴보면, 구조 기준에서는 노후불량주택, 비닐하우스촌내 주택, 입지상 문제가 있는 농촌주택 등이 해당된다. 성능 기준의 경우 단열이 문제가 되는데, 특히 농촌주택들에서 문제가 되고 있는 것으로 나타났다. 그리고 환경기준으로는 채광, 방습, 악취, 소음 등의 문제로, 도시지역에서는 채광, 방습에 심각한 문제를 안고 있는 주택들이 상대적으로 많은 편이었다.

구조·성능·환경기준 미달가구를 해소하기 위해서는 무엇보다 측정가능한 객관적인 기준을 마련하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 토대로 객관적인 현황 파악이 이루어져야 하며, 미달가구에 대해서는 장기적·단계적 해소대책이 수립되어야 할 것으로 보인다. 다만 단열불량으로 인해 난방에 어려움을 겪고 있는 농촌주택들에 대해서는 시급한 주택개량 지원이 필요하다고 하겠다.

2) 지역유형별 미달가구 해소방안

86) 상수도가 설치된 경우에는 상수도 사업본부 등에서 무료로 수질검사를 해 주고 있으나, 지하수 수질검사는 개인적으로 별도로 해야 하며, 이 경우에는 5만원 정도의 비용을 지불해야 한다

(1) 도시지역

도시지역의 경우 부동산 가격이 높기 때문에 주택의 과밀문제가 상대적으로 심각한 편이어서 최저주거기준 중 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구가 문제가 된다. 그러나 도시에서도 임대료가 매우 저렴한 저소득층 주택의 경우에는 개별 주거 공간 내에 필수적인 설비를 갖추고 있지 못한, 즉 전용 부엌이나 화장실, 그리고 목욕시설이 없이 단칸방만 확보된 열악한 주거환경에서 생활하는 가구들도 있다. 때문에 도시지역의 최저주거기준 미달가구는 현재 거주하는 주택에서 문제를 해결하는 데 한계가 있으며, 주거이동이 불가피한 경우가 대부분을 차지하고 있다. 뿐만 아니라 도시지역에는 최저주거기준 미달가구 중 임차 가구가 많다는 점도 주거이동을 통한 해결에 영향을 미치고 있다. 실제로 본 조사에서도 도시지역 미달가구의 경우 최저주거기준 미달문제 해결을 위한 주거대책으로 주거이동을 원하고 있는 것으로 나타났다.

그러므로 도시지역의 최저주거기준 미달가구 문제를 해결하기 위해서는 주거이동을 지원할 수 있는 다양한 방안들이 마련되어야 할 것이다. 현재 주거이동을 지원할 수 있는 제도인 공공임대주택 프로그램과 저소득영세민 전세자금 대출 및 근로자·서민 전세자금 대출 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히 현재 활발한 공급이 이루어지고 있는 국민임대주택 중 기존주택 매입임대주택과 기존주택 전세임대주택의 경우 최저주거기준 미달 여부를 입주자격에 포함하고 있어 다른 주거지원 프로그램의 참고가 된다고 하겠다.

(2) 농촌지역

농촌지역은 전통적인 단독주택의 비중이 높기 때문에 도시지역에 비해 필수적인 설비 및 구조·성능·환경 기준에 미달하는 가구가 많은 편이다. 부엌의 경우는 간이 개수대라도 설치하여 그나마도 입식부엌의 형태를 갖추고 있으나, 화장실은 여전히 채래식화장실인 경우가 많은 것으로 나타났다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이 수세식화장실은 공사규모나 비용면에서 부담이 되기 때문이라 하겠다. 하수관과 연결되는 정식 정화조를 갖춘 수세식화장실이 아니라 변기만 바꾸는 간이 수세식

화장실을 설치하는 경우가 있기는 하나 이 경우에도 화장실 공간을 바꾸어야 하기 때문에 부담이 되는 것으로 나타났다. 더구나 농촌지역의 고령화가 심각한 수준임을 감안할 때 최저주거기준의 측면뿐만 아니라 고령화 사회에 대비한 노인주거문제 차원에서 재래식화장실의 개량이 추진되어야 할 것이다. 그런데 노인주택의 경우 재래식화장실 문제뿐만 아니라 서양식 좌변기 설치가 필요한 것으로 나타났는데, 현재 수세식화장실 중 동양식 변기가 설치된 일부 가구의 경우 사용에 많은 어려움과 불편을 호소하였다.

한편 농촌지역은 오래된 노후한 주택들이 많아 전반적인 주거수준이 열악한 편이며, 특히 구조면에서 안전에 문제가 있는 주택도 상당수 확인되었는데, 외관상으로 붕괴 직전 상태의 주택도 일부 볼 수 있었다. 따라서 농촌지역에서 최저주거기준을 충족하기 위해서는 무엇보다 주택 자체에 대한 정비가 필요한데, 여기에는 필수적인 설비를 제공하는 작업에서부터 구조적 안전을 위한 대대적인 보수작업에 이르기 까지 다양한 형태와 수준의 개량지원이 필요하다고 하겠다. 지원방식에 있어서도 개량자금을 지원하는 현행 방식과 함께 현물 형태의 집수리서비스를 직접 제공하는 방식을 적극 도입해야 할 것으로 보인다.

그런데 농촌지역에서 주택개량을 적극 추진해야 하는 또 다른 이유는 농촌 가구의 경우 대부분 농업에 종사하기 때문에 해당 마을을 벗어나기 힘들다는 것이다. 이처럼 농촌지역은 주거이동이 제한적일 수밖에 없기 때문에 주거이동보다는 현재 거주하고 있는 주택개량이 더 적절한 해소방안이라고 하겠다. 실제 주거지원 프로그램에 대한 선호도 조사에서도 농촌가구의 경우 도시지역에 비해 주택개량 프로그램을 더 선호하는 것으로 나타났다 .

3) 주택소유형태별 미달가구 해소방안

(1) 자가 가구

최저주거기준 미달 자가 가구는 주택가격이 저렴한 농촌지역에서 주로 나타나고 있다. 면적 보다는 방수 미달이 많고 특히 필수적인 설비 기준 및 구조·성능·환경 기준 미달가구의 비중이 높은 편이다. 따라서 최저주거기준에 미달하는 자가 가구

의 경우에는 기준 미달의 성격을 고려할 때 주택 개·보수 등을 통해 해결할 수 있는 사항들이 많기 때문에 주택개량 지원이 현실적인 대책이라고 할 수 있다. 그런데 다만 구조적으로 심각한 문제를 안고 있는 경우에는 우선 주택에 대한 안전점검을 실시해야 하며, 그 결과를 가옥주에게 통고하여 대책을 마련토록 해야 할 것이다. 그리고 제도적으로도 단순 개량뿐만 아니라 대수선이나 신축 등을 실시할 경우, 자금 지원과 기술 지원이 함께 이루어질 수 있도록 한다.

한편 가옥주가 고령이거나 질병이 있어 사실상 주택개량이 어려운 경우에는, 공공임대주택으로의 주거이동을 고려할 수 있다. 그런데 공공임대주택은 무주택 가구가 입주대상이기 때문에 가옥주가 공공임대주택에 입주하기 위해서는 기존 주택을 처분해야 한다. 농촌지역에서는 주택매매가 활발하지 않음으로, 최저주거기준 미달 자가 가구 중 소유 주택을 처분하고 공공임대주택에 입주하려는 가구에 대해서는 우선 입주할 수 있도록 하는 제도적 조치가 필요하다고 하겠다.

(2) 임차 가구

최저주거기준에 미달하는 임차 가구의 경우 가장 실질적인 미달해소 방안은, 지금의 거주보다 여건이 나은 즉 최저주거기준을 충족하는 주거공간으로 거처를 옮기는 주거이동이라고 하겠다. 여기에는 공공임대주택 입주와 민간임대주택에서의 주거상향이동을 고려할 수 있는데, 공공임대주택은 현재 국민임대주택이 대량으로 공급되고 있어 비교적 쉽게 접근할 수 있다. 그런데 공공임대주택 입주를 원치 않거나, 여건이 안 되는 가구의 경우 민간임대주택에서 주거상향이동이 필요하다고 하겠다. 다만 주거상향이동을 위해서는 임대료를 추가적으로 부담해야 하는 경제적 문제가 있다. 최저주거기준 미달 임차 가구의 상당수가 경제적 어려움을 안고 있기 때문에 가능한 이들의 경제적 부담을 적게 하면서 미달문제를 해소할 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것이다.

한편 현재 임차 가구는 대부분의 주택개량 정책의 대상이 되지 않고 있다. 국민기초생활보장제도의 수급권자에게 지급되는 주거급여 중 집수리서비스를 제공하는 현물주거급여의 경우에도 임차 가구는 제외하고 있으며, 각종 주택개량 정책도 자가 가구를 대상으로 하고 있고 임차 가구는 제외하고 있다⁸⁷⁾. 그런데 경제적 부

담으로 인해 전세자금 대출 제도를 이용하기 힘든 열악한 환경의 임차 가구에 대해서는 제한적이긴 하나 개량지원을 받아 부분적으로라도 주거여건을 개선할 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 최저주거기준 미달가구 유형별 해소방안

최저주거기준 미달가구에 대한 실효성 있는 해소방안을 마련하기 위해서는 미달가구 각각의 특성을 고려한 지원방안들이 필요하다. 여기서는 제6장에서 최저주거기준 미달유형 및 주택점유형태를 기준으로 구분한 7개 유형과 비닐하우스촌, 쪽방 등에 거주하는 미달가구를 포함하여 각 유형별 해소방안을 모색하고자 한다.

(1) 유형 I: 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 자가 가구

가구원수가 많은 비교적 저렴한 단독주택에 거주하는 가구들로, 도시와 농촌지역 모두에서 확인되었다. 최저주거기준을 충족하기 위해서는 전면적인 주택 개보수가 요구되나, 주택에 따라서는 주택개량을 통해 어느 정도 상황을 완화할 수 있을 것으로 나타났다. 게다가 해당가구 또한 주택개량을 선호하였으며, 이러한 경향은 도시보다는 농촌지역에서 뚜렷하게 나타났다. 따라서 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 자가 가구의 경우 적정 주택규모 및 방수 등에 대한 설명과 함께 단기적으로는 주택개량에 대한 지원이 이루어져야 할 것으로 보인다. 그리고 장기적으로는 주거이동에 대한 지원을 고려할 수 있다.

(2) 유형 II: 필수적인 설비 기준에 미달하는 자가 가구

주로 노후한 단독주택에 거주하는 가구들로 나타났으며, 특히 전용수세식화장실이 구비되지 않은 경우가 많은 편이었다. 주택개량이 필요하며, 해당가구 역시 주택개량을 원하는 것으로 나타났다. 그런데 농어촌 주택개량사업과 불량주택개량지원사업 등 현행 주택개량 정책은 제도 자체를 모르고 있는 것으로 확인되었으며,

87) 비영리민간단체에서 실시하는 집수리사업 등에서 임차 가구에게도 서비스를 제공하고 있다

인지한 후에도 상환에 대한 부담 때문에 원치 않는 것으로 나타났다. 따라서 이들 미달가구의 해소를 위해서는 우선 해당가구를 대상으로 주택개량 정책에 대한 홍보가 필요하며, 이와 함께 상환부담, 공사에 대한 부담 등 대상가구들이 지적하는 사항들을 중심으로 현행 제도의 보완·개선이 이루어져야 할 것으로 판단된다. 한편 유형 II의 경우에는 가구 차원의 개별적인 지원뿐만 아니라 주택 차원에서 최소한의 필수적인 설비를 갖추지 못한 주택의 정비 측면에서도 제도적으로 접근할 필요가 있다.

(3) 유형 III: 구조·성능·환경 기준에 미달하는 자가 가구

조사대상 자가 가구 모두 채광, 방습, 방열, 악취 등 구조·성능·환경 측면에서 문제를 안고 있는 것으로 나타났다. 이들의 경우 무엇보다 주택개량 지원이 필요하며, 특히 구조적인 문제를 안고 있는 가구에 대해서는 개량지원이 시급하게 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 우리나라의 경우 아직까지 최저주거기준 중 구조·성능·환경 특히 환경에 대한 기준이 구체적으로 마련되어 있지 않다. 따라서 해당가구에 대한 지원과 함께 중·장기적으로는 우리나라의 제반여건을 고려한 구조·성능·환경에 대한 구체적인 기준설정 작업이 이루어져야 할 것이다.

(4) 유형 IV: 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 민간임차 가구

이 유형은 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 민간임대주택 거주가구로 대체로 경제적 어려움을 안고 있으며, 일부는 가구원수가 많은 것으로 나타났다. 최저주거기준을 충족하기 위해서는 무엇보다 주거이동이 필요하나, 농촌지역 가구의 경우에는 이동보다는 주택개량 등을 통해 적절한 주거공간을 확보할 수 있기를 원하는 것으로 나타났다.

따라서 도시지역에 거주하는 유형 IV가구의 경우, 적정 수준의 주거공간으로 주거상향이동을 유도하며, 특히 공공임대주택으로의 입주가 가능토록 한다. 주거 상향이동시에는 전세자금 대출 제도와의 연계를 통해 추가 임대료에 대한 부담을 덜 수 있도록 한다. 한편 농촌지역 거주가구의 경우 개량을 통해 적정 수준의 주거

공간이 확보될 수 있다면 개량을 지원하되, 구조적으로나 집주인과의 협의 등이 힘들 경우에는 도시지역 거주가구와 마찬가지로 적정 공간으로의 주거이동을 유도한다.

(5) 유형 V: 필수적인 설비 기준에 미달하는 민간임차 가구

주택유형별로는 단독주택 및 다가구 거주 단독주택이 해당되는데, 가장 심각한 형태가 최소한의 설비도 갖추지 않은 단칸방이라 하겠다. 임대료가 비싼 도시지역의 노후불량주거지에 많은 편인데, 열악한 주거여건으로 인해 상대적으로 임대료가 저렴한 편이며, 때문에 임대료 부담을 줄이기 위해 저소득 빈곤계층들이 주로 거주하고 있다. 주택 개·보수를 통해 일부 시설을 확보할 수도 있으나, 현실적으로 개별주택 단위의 개·보수를 통해 필수 설비를 모두 확보하는 데는 한계가 있다. 우선 비용면에서 부담이 될 뿐만 아니라 공간적으로도 시설을 마련할 여유가 없기 때문에 필수적인 설비 기준 충족에 어려움이 있다. 따라서 유형 V의 경우 가구의 경제적 여건을 고려하여 공공임대주택에 입주토록 하고, 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 다양한 지원방안도 함께 마련되어야 할 것이다. 특히 혼자 생활하는 독거노인의 경우 경제적 부담뿐만 아니라 각 가구별로 독립·단절된 임대아파트 생활에 대한 부담 때문에 임대주택 입주를 거부하기도 하는데, 이 경우에는 최소한의 설비 설치에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다.

(6) 유형 VI: 구조·성능·환경 기준에 미달하는 민간임차 가구

유형 VI의 경우 도시와 농촌 간 지역별 차이를 보이는데, 도시지역의 경우 지하·반지하 거주가구가 많아 채광, 방습 불량에 해당하는 비중이 높고, 농촌지역은 채광보다는 단열문제가 심각한 상태로 나타났다. 도시지역 거주가구의 경우 개별 주택의 개·보수를 통해 문제를 해결하기 어렵기 때문에 주거이동이 필요하며, 그 지원방안으로 공공임대주택 입주, 전세자금 대출 등을 고려할 수 있다.

한편 농촌지역의 경우에도 주거이동을 유도하되, 지역여건상 공공임대주택 등 대안 주거공간을 확보하기 힘들 곳에서는 주택 개·보수사업과 연계하여 구조·성

능·환경기준 미달을 해소할 수 있게 지원한다.

(7) 유형 VII: 용도별 방의 개수 및 면적에 미달하는 공공임차 가구

유형 VII은 가구원수가 많은 공공임대주택 거주가구들이 해당된다. 사실 공공임대주택은 최저주거기준 미달가구 문제를 해소하는 가장 핵심적인 정책수단이라고 할 수 있다. 그러나 최저주거기준의 측면에서 현재 우리나라 공공임대주택은 두 가지 문제를 안고 있는데, 하나는 규모가 작은 소형주택의 비중이 높다는 점이며, 다른 하나는 공공임대주택 입주 시 가구원수를 고려하지 않고 있다는 점이다. 때문에 공공임대주택에 거주하고 있는 가구들 가구원수가 3인 이상인 가구의 상당수가 최저주거기준에 미달하고 있다. 그러나 현 시점에서는 문제의 심각성을 고려할 때, 공공임대주택 입주 자체가 민간임대주택에서 최소한의 설비도 갖추진 못한 열악한 환경에서 생활하는 저소득가구의 최저주거기준 미달문제를 해결하는 데 크게 기여하고 있기 때문에 공공임대주택 거주가구의 용도별 방의 개수 및 면적 미달문제는 공공임대주택 제도 개선과 함께 추진해 나가야 할 것으로 보인다. 대표적으로 가구원수를 고려하여 적정 규모의 임대주택으로 이동할 수 있는 임대주택간 상호이주 제도가 마련되어야 하며, 보다 근본적으로는 현재 유형 및 규모에 따라 부과되고 있는 임대료 체계의 개편 내지는 보완책이 마련되어야 할 것이다.

(8) 기타 : 비닐하우스, 쪽방 등 거주가구

개별 최저주거기준에 따라 앞의 7개 미달 유형에 포함할 수도 있으나, 이들의 경우 일반 거처와 구분되는 특성을 지니고 있기 때문에 별도의 방안들이 필요하다. 현실적으로 이들이 최저주거기준을 충족하는 주거공간에서 생활할 수 있도록 하기 위해서는 주거이동이 불가피하며, 결국 경제적 여건에 부합하는 주거공간을 확보하는 것이 문제해결의 관건이라고 할 수 있다. 공공임대주택 입주가 가장 근본적인 해결방안이나, 현재의 공공임대주택 체계는 이들이 입주하여 생활하는 데는 경제적으로 상당히 부담스러운 상태이다. 결국 유형 VII에서 지적한 바와 같이 비닐하우스, 쪽방 등에 거주하는 최저주거기준 미달가구의 문제를 해결하기 위해서는 공

공공임대주택 제도개편이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

3. 최저주거기준 미달가구 해소방안 모색

1) 주거지원 프로그램의 강화

현재 각종 주거지원 프로그램들, 예를 들면 공공임대주택, 전세자금 대출 제도, 주택개량 정책 등에 최저주거기준 및 기준 미달가구에 대한 지원과 관련한 사항들이 포함되어 있지 않다. 그 결과 주거지원 제도가 최저주거기준과 관계없이 별개로 운영되고 있다. 앞으로 최저주거기준 미달가구를 해소하기 위해서는 무엇보다 기존 제도와의 적극적인 연계가 일차적으로 이루어져야 하며, 이를 통해 미달가구 해소를 위한 지원토대를 마련해야 할 것이다. 또한 최저주거기준 미달가구를 해소하기 위해서는 주거비 부담으로 인해 적정 주거공간에서 생활하지 못하는 주거빈곤계층을 위한 임대료 보조제도의 도입도 함께 검토되어야 할 것이다.

(1) 공공임대주택 정책의 개선

공공임대주택 정책과의 연계는 공공임대주택의 입주자격에 최저주거기준 미달 여부를 포함하고 미달가구가 입주대상이 될 수 있도록 법·제도의 개선이 요구된다. 현재 공공임대주택 입주자격은 「주택공급에 관한 규칙」에서 규정하고 있으며, 공공임대주택 유형별로 관련 조항이 다르다. 예를 들면 영구임대주택의 경우는 국민기초생활보장법에 의한 수급자(생보자), 모자가정 및 국가유공자 등을 입주대상으로 하며, 「주택공급에 관한 규칙」 제31조에서 규정하고 있다. 현재 활발하게 공급되고 있는 국민임대주택은 무주택세대주로서 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 일정비율 이하인 자 등을 대상으로 하며, 「주택공급에 관한 규칙」 제32조의 규정을 받고 있다.

따라서 공공임대주택 정책을 최저주거기준 미달가구 해소 방안으로 활용하기 위해서는, 각 공공임대주택 유형별 입주자격 기준을 충족하는 가구들 중, 최저주거기준 미달가구에 대해서는 우선 입주할 수 있도록 가산점을 부여토록 해야 한다. 구

체적 형식으로는 최저주거기준별 미달 여부와 그 정도에 따라 가산점을 차등 부여하고 동일순위 경합 시 높은 점수를 받아 우선 입주할 수 있도록 하는 방안 등을 고려할 수 있다.⁸⁸⁾

한편 공공임대주택과 관련하여 또 다른 검토사항으로는, 공공임대주택 거주 방수 기준 미달가구의 문제이다. 공공임대주택은 방의 개수가 2개인 경우가 대부분이다. 때문에 가구원수가 4인 이상이거나 8세 이상의 성별이 다른 자녀를 둔 가구 등은 모두 방수 기준에 미달에 해당된다. 이것은 그 동안 공공임대주택이 제한적으로 공급되면서 입주 자체가 하나의 특혜로 인식되어 해당 가구의 제반 특성은 전혀 고려되지 못한 결과이다. 실제 사용면적 7~9평에 방수가 2개인 임대주택에서 5인 가구가 거주하는 【사례1】이나 【사례9】가 공공임대주택의 용도별 방의 개수 및 면적 기준 미달의 단적인 예이다. 그런데 현재 우리나라 공공임대주택은 규모에 따라 임대료가 정해지기 때문에 최저주거기준을 충족하기 위해 규모가 큰 임대주택으로 입주할 경우 그 만큼 임대료 부담이 늘어난다. 따라서 공공임대주택에서의 용도별 방의 개수 및 면적 미달가구의 문제는, 입주대상 기준 등의 정비를 통해 개선방안을 마련하기보다 전체 공공임대주택의 체계개편과 함께 진행되어야 할 사항이라고 하겠다. 이런 측면에서 공공임대주택 내 최저주거기준 미달가구의 문제는 장기적인 접근이 필요하다고 하겠다.

88) 이 방식은 현재 다가구주택 등 기존주택 매입 및 전세임대사업에서 입주자 선정시 적용하고 있다(건설교통부, 다가구주택 등 기존주택 매입임대주택 업무처리지침).

<표 VII-1> 공공임대주택 유형별 입주대상

구분	입주대상	관련 규정
영구임대주택	- 국민기초생활보장법에 의한 수급자(생보자), 모자가정 및 국가유공자 등 - 기타 청약저축가입자	주택공급에 관한 규칙 제31조
50년 공공임대주택	- 당해주택건설지역에 거주하는 무주택세대주로서 청약저축 가입자에게 우선 공급됨 - 50년 공공임대주택은 철거민·국가유공자에게 우선순위가 부여됨	주택공급에 관한 규칙 제4조, 제11조, 제19조
국민임대주택	- 전용면적 50㎡미만인 주택 - 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자 - 전용면적 50㎡이상 60㎡ 이하인 주택 - 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 청약저축가입자 - 전용면적 60㎡ 초과인 주택 - 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 청약저축가입자	주택공급에 관한 규칙 제32조

(2) 전세자금 대출 제도의 개선

현재 전세자금 대출 제도에는 국민주택기금에 근거한 저소득영세민 전세자금 대출과 근로자·서민 전세자금 대출이 있으며, 각각 별도의 신청자격을 갖고 있다(<표 III-5> 참조). 그런데 현행 제도가 최저주거기준 미달가구 해소방안으로 활용되기 위해서는 몇 가지 개선이 필요하다. 무엇보다 절차상의 문제를 해결해야 하는데, 현재는 자치단체로부터 대출이 결정되었다 하더라도 실제 업무를 담당하는 금융기관에서는 담보 내지는 보증인 등을 요구하기 때문에 담보나 보증인을 제시하기 힘든 저소득층의 경우 전세자금 대출을 받기가 쉽지 않다. 따라서 지자체의 결정에 따라 저소득층이 대출을 받을 수 있도록 해야 할 것이다. 게다가 현재 대출금액이 상환능력을 감안하여 책정하기 때문에 경제적으로 어려울수록 대출금액의 규모도 작게 된다. 따라서 전세자금 대출 제도를 최저주거기준 미달가구 해소방안으로 활용하기 위해서는 해당가구의 조건을 고려하여 현재 설정된 대출금액의 한도액을 상향조정할 필요가 있다고 하겠다. 다만 최저주거기준 미달 해소를 위해 대출을 받

은 경우에는 최저주거기준을 충족하는 적정 주거공간으로 이동이 이루어질 수 있도록 지자체 내지는 대출 담당기관에서 적정 주거공간을 알선·중개하는 사전지원과 주거이동 등에 대한 사후지원을 함께 담당하도록 제도적 장치를 마련해야 할 것이다⁸⁹⁾.

(3) 노후불량주택 개량지원 제도의 확대적용

노후불량주택 개량지원 제도로는 행정자치부에서 담당하고 있는 농어촌 주택개량사업과 건설교통부의 주거환경개선사업 중 주택자금 지원제도, 그리고 국민기초생활보장법상의 수급권자를 대상으로 한 현물주거급여⁹⁰⁾ 등이 있다. 그런데 농어촌 주택개량사업과 주거환경개선 주택자금 지원제도는 자가 가구를 대상으로 개량자금을 지원하고 있는데, 이용실적이 저조한 상태이다. 이것은 대부분의 대상가구들이 제도 자체를 잘 모르고 있을 뿐만 아니라 개량공사와 자금상환에 대한 부담 때문에 사용을 꺼리고 있기 때문이라고 하겠다.

우선 자금상환에 대한 부담을 덜기 위해서는 현재 일률적으로 적용하고 있는 자금상환 조건을 해당가구의 경제 상태에 따라 차등적으로 적용하는 제도개선이 필요하다 하겠다. 저소득층에게 노후불량주택 개량지원 제도를 활용하는 데 따른 자금상환의 부담을 줄여줌으로써 현행 노후불량주택 개량지원 제도를 저소득층이 최저주거기준 미달문제를 해소하는 방안으로 활용할 수 있을 것이다.

그런데 노후불량주택 개량지원 제도를 최저주거기준 미달가구 해소방안으로 활용하기 위해서는 무엇보다 제도에 대한 적극적인 홍보가 필요하다고 하겠다. 그리고 실질적으로 주택개량 지원을 통해 최저주거기준 미달가구를 해소하기 위해서는 지금까지처럼 단순히 개량자금만을 대출해줄 것이 아니라 최저주거기준을 충족하는 주택개량이 이루어질 수 있도록 개량내용 및 형식 등에 대한 컨설팅이 함께 제공되어야 할 것이다. 그리고 좀 더 적극적으로는 현재 수급권자에게 제공되는 현물주거급여와 같이 공공이 직접 주택개량 서비스를 제공하는 방식도 필요하다고 하겠다.

89) 최저주거기준 미달가구에 대한 주거지원은 지자체가 주관하되, 실제 활동은 민간단체 내지는 가칭 주거복지지원센터 등에서 담당하는 등 다양한 방안을 고려할 수 있다.

90) 이 제도는 보건복지부에서 담당하고 있다.

왜냐하면 주택개량을 통한 미달가구 해소가 도시지역보다는 농촌지역에 수요가 많으며, 지역특성상 노인가구의 비중이 높기 때문에 자금을 지원하는 것보다 직접 개량서비스를 제공하는 것이 더 효과적이기 때문이다.

그리고 최저주거기준을 충족하기 위한 개량을 실시할 경우, 예컨대 가구원수를 고려하여 방수를 늘이거나 시설을 개선하는 사업을 할 경우 그 내용에 따라 지원 금액을 조정할 수 있도록 한다.

한편 현재 노후불량주택 개량지원 제도는 자가 가구를 대상으로 하고 있고 임차 가구는 제외하고 있다. 그런데 임차 가구 중에서 생활의 불편 등으로 인해 스스로 주택개량을 원하는 경우에는 개량자금을 지원 받을 수 있도록 해야 할 것이다. 현재 수급권자를 대상으로 한 현물주거급여는 물론이고 농어촌 주택개량사업과 주거환경개선 중 주택자금 지원제도의 경우에도 임차 가구를 지원대상에 포함해야 할 것이다. 그런데 임차 가구가 현물주거급여와 같은 형태의 개량서비스를 제공받았거나 개인적 필요로 인해 주택개량을 실시한 경우, 이로 인해 가옥주로부터 계약파기 등과 같은 부당한 대우를 받지 않는 방안도 함께 모색되어야 한다⁹¹⁾.

(4) 임대료 보조제도의 조속한 도입

현재 우리나라에는 개별 가구의 주거비 부담능력을 향상시키는 지원책 이른바 임대료 보조제도는 시행되지 않고 있다. 물론 수급권자에 대한 주거급여와 서울시에서 자체 예산으로 특정가구에 일정금액을 지급하는 임대료 보조제도가 있기는 하나, 두 제도 모두 명목상 주거비에 대한 지원일 뿐 실질적으로는 한계계층에 대한 공공부조의 성격이 강하다.

국민기초생활보장제도의 주거급여 도입 이후 주거비 부담이 과도한 저소득가구에 대한 임대료 보조제도에 대해서는 여러 차례 연구·검토가 이루어졌으나⁹²⁾, 논의

91) 실제로 민간단체로부터 무료 집수리서비스를 받은 임차 가구 중에는 집수리 후에 가옥주가 계약기간이 남아 있음에도 불구하고 나갈 것을 요구하였으며, 위약금을 받고 이주한 사례가 있다.

92) 임대료 보조제도와 관련한 연구로는 보건복지부·서울시정개발연구원(2001), 보건복지부·한국보건사회연구원(2004), 건설교통부(2004) 등이 있다. 그리고 최근에는 건설교통부를 중심으로 주택바우처제도의 도입이 검토하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 구체적인 내용과 시행방안 등은 제시되지 않고 있다.

만 무성할 뿐 아직 실질적인 논의는 이루어지지 않고 있다. 사실 주택개량이나 정비사업 등을 통해 설비 및 구조·성능·환경기준 등을 충족하는 적정 주거공간을 확보한다고 하더라도 개별 가구의 경제여건이 여의치 않는다면, 최저주거기준 미달 가구 해소에는 한계가 있을 수밖에 없다. 결국 적정 주거공간은 적정 수준의 임대료를 부담할 수 있는 가구에 한해 최저주거기준 미달 해소에 활용될 수 있다. 이런 점에서 최저주거기준은 적정 수준의 주거비 부담능력이 없는 저소득 미달가구의 주거비 부담능력이 향상되어야만 실현될 수 있다. 결국 주거비 부담능력의 제고가 최저주거기준 미달가구 해소에 관건이 된다고 하겠다.

따라서 저소득층 최저주거기준 미달가구를 해소하고 나아가 주거수준을 향상시키기 위해서는 주거비 부담능력을 높일 수 있는 임대료 보조제도가 도입되어야 한다. 임대료 보조제도의 지원대상은 소득 대비 일정 수준 이상의 주거비를 부담하고 있는 저소득 임차 가구로 하며, 지원방식은 일정 금액을 당사자 또는 집주인에게 직접 지불하거나 바우처(voucher)를 발행·지급하는 방안 등을 고려할 수 있다. 그리고 주거비 보조제도와 관련하여 가장 쟁점이 되고 있는 사안 중의 하나인 책임주체 즉 담당부처의 문제는 관련 부처들 간의 협의를 통해 빠른 시일 내 결정해야 할 것이다.

2) 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 지원체계 구축

(1) 로드맵 작성을 통한 단계적 해소 전략 수립

한 조사에 의하면 2005년 현재 우리나라의 최저주거기준 미달가구는 전체 가구의 21.1%에 해당하는 332만 가구로 나타났다⁹³⁾. 이 수치는 2000년 인구주택총조사에 근거한 최저주거기준 미달가구수에 비해 약간 줄어든 규모이기는 하나, 여전히 많은 가구들이 최저주거기준 이하에서 생활하고 있음을 보여준다고 하겠다. 더구나 현재 정부가 저소득층의 주거여건 개선을 위해 기존주택 매입임대주택 및 전세임대주택 등 다양한 국민임대주택 공급정책을 적극적으로 추진하고 있는 점을 감안한다면, 체계적인 정책적 지원 없이 332만 가구에 이르는 최저주거기준 미달가

93) 건설교통부(2005.12)

구를 해소하기 힘들다고 하겠다.

정부의 재정 여건, 설비를 갖춘 적절한 주택재고 등 현실여건을 고려할 때 최저주거기준 미달가구를 일시에 해소하기는 힘들다. 따라서 최저주거기준 미달가구를 해소하기 위해서는 단계적 접근과 전략수립이 필요하다. 예컨대 10~20년 장기계획, 5~10년 단위 중기계획, 그리고 1~5년 단위 단기계획을 수립하고 각 단계별로 구체적인 추진전략을 전개해 나가야 한다. 그런데 현재 우리나라에서 최저주거기준을 다룬 계획은 주택종합계획이 유일하다고 하겠다. 주택종합계획은 주택법에 근거한 10년 단위 장기계획으로, 여기서는 주택과 관련된 제반 분야를 모두 다루고 있는, 말 그대로 주택에 대한 종합계획이다. 때문에 주택종합계획에서 최저주거기준의 문제는 주택부문 장기계획 중의 하나로, 정책목표를 제시하는 정도로만 다루어져 있고, 접근방법, 구체적 해소방안 등은 제시되어 있지 않다. 결국 아직까지 최저주거기준 미달가구를 해소하기 위해 단계적, 구체적 계획은 수립하지 못한 상태이다.

따라서 최저주거기준 미달가구를 해소하고 이를 실현하기 위해서는 무엇보다 단계적 추진전략 및 계획수립이 무엇보다 시급하다고 하겠다. 즉 공공지원이 시급한 가구, 국민임대주택 공급을 통해 해소될 수 있는 가구 등 지원의 시급성, 미달가구의 특성, 노후불량주택 개량지원 제도를 비롯하여 활용 가능한 제도 여건 등을 종합적으로 고려한 미달가구 해소를 위한 로드맵을 작성해야 한다. 그리고 이를 토대로 단기 및 중·장기 실현전략을 수립하고 단계적으로 추진해 나아가야 할 것이다.

특히 단기계획에는 시범지역을 선정하고 지역 내 거주가구를 대상으로 주거실태 조사를 실시하여 최저주거기준 미달가구를 파악하고 현행 제도를 통한 미달가구 해소 방안을 적용하는 동시에 미달가구 해소를 위한 새로운 프로그램의 개발 및 적용 등을 추진하는 시범사업을 적극 도입해야 할 것이다.

한편 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 단계적 추진전략에는 주거문제뿐만 아니라 대상가구의 제반 여건을 고려한 종합적인 지원방안도 함께 고려되어야 할 것이다. 최저주거기준 미달가구는 대체로 주거문제뿐만 아니라 건강문제, 교육문제, 그리고 무엇보다 경제적인 문제를 함께 안고 있다. 그런데 최저주거기준 미달가구를 해소하려는 것은 단지 주거부문에서 최소한의 여건을 갖추기 위한 것일 뿐만 아니라 나아가 전반적인 생활여건을 개선하기 위해서이다. 따라서 최저주거기준

미달가구를 해소하기 위해 주거에 대한 지원만 이루어진다면 주거환경 자체는 개선될 수 있을지 모르나, 전반적인 생활여건은 크게 개선되기 힘들 수 있다. 따라서 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 지원은 주거문제를 중심으로 대상가구에 필요한 각종 서비스가 함께 제공될 수 있도록 종합적인 지원이 이루어져야 할 것이다.

(2) 지역단위 종합지원체계 구축

주택은 공간적으로 고정되어 있어 이동이 불가능한 상품이다. 따라서 주택문제의 성격이 지역에 따라 서로 다르며, 주택시장은 지역별로 차별화된 지역주택시장의 형태를 띠고 있다. 도시지역과 농촌지역의 주택문제가 서로 다르며, 같은 도시 내에서도 도심지역과 외곽지역의 주택상황이 서로 다르고 주택시장도 차이를 보이고 있다. 주택정책이 지역에 기반하여 수립되어야 하고 또 추진되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다고 하겠다. 이것은 최저주거기준 미달가구의 문제를 해결하는 데 있어서도 마찬가지다. 더구나 최저주거기준 미달가구의 해소는 주택의 측면에서 뿐만 아니라 지역의 역할이 큰 비중을 차지하는 복지영역에 기반하고 있기 때문에 지역에 대한 객관적 파악과 지역사회의 적극적인 역할이 중요하다. 따라서 최저주거기준 미달가구의 문제를 해결하기 위해서는 지방정부를 포함한 지역사회의 적극적인 역할이 요구된다고 하겠다.

그런데 지역사회가 이 역할을 수행하기 위해서는 다음 사항들이 우선 개선되어야 한다. 첫 번째는, 지역단위 실태조사 체계가 마련되어야 한다. 현재와 같은 전국단위의 조사나 할당된 목표치에 근거한 지원체계가 아니라 지역의 실태 및 소요에 근거한 계획을 수립해야 한다. 다음으로는 개별 대책들이 일방적 지시관계에서 벗어나 중앙정부와 지방정부간, 사업주체와 지방정부간의 상호유기적인 협력관계로 개선되어야 한다. 그리고 지방정부와 지역사회 내 다양한 주체들간의 관계 또한 상호유기적인 협력관계로 구축될 수 있도록 해야 한다.

또한 효율적인 대책의 추진을 위해서는 지역 내 다양한 자원들의 참여를 유도하고 이들을 적극적으로 활용해야 한다. 지방정부가 주거복지 관련 사항 전부를 담당하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 이런 점에서 지역 자원들의 참여와 이들의 역

활이 무엇보다 중요하다고 하겠는데, 특히 지역 내 민간자원들은 주거복지 소요를 확인하고 또 직접 주거복지서비스를 제공하는 중요한 주체라 할 수 있다. 즉 공공과 민간의 적절한 역할 구분을 통해 효율적인 주거복지 서비스 전달이 이루어질 수 있도록 해야 한다⁹⁴⁾.

(3) 최저주거기준의 현실화 및 구체화

주택법 개정에 따라 2004년 6월 마련한 현 최저주거기준은 인간다운 생활을 영위하는 데 있어 필요한, 말 그대로 최소한의 기준이라고 하겠다. 이는 2000년 건설교통부가 고시한 최저주거기준과 비교하더라도 잘 나타나고 있는데, 현 최저주거기준은 2000년 기준에서 설비기준에 목욕시설이 추가되었으며, 부엌의 경우에는 입식부엌을, 화장실의 경우에는 수세식을 규정하였고, 구조·성능·환경기준에서는 ‘주택을 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치해서는 안된다’는 사항이 추가된 정도이다. 특히 총주거면적에 있어 1인 가구의 경우 12㎡(3.6평), 4인 가구의 경우 37㎡(11.2평) 등은 선진국 기준에 비해 지나치게 낮은 수준이라고 하겠다.

일본의 경우 1976년 처음 최저주거기준을 도입 당시 주택규모를 최저거주수준과 평균거주수준을 2단계로 구분하여 제시하였으며, 1985년에는 평균거주수준을 유도거주수준으로 바꾸었다. 그런데 현재 우리나라의 최저주거기준 특히 면적기준은 1976년 일본에서 설정한 최저거주수준보다 더 낮은 수준이다⁹⁵⁾. 물론 수치만을 두고 단순 비교한다는 것은 다소 무리가 있지만, 현재 우리나라의 최저주거기준 특히 주택규모는 지나치게 낮게 설정된 측면이 있다. 따라서 인체공학적 차원에서의 최소 주거공간과 생활양식 등을 고려한 최저주거기준의 현실화가 필요하며, 그 방안으로는 현재 설정한 기준 자체를 조정하거나 내지는 일본의 유도거주기준과 같이 2단계 기준을 설정하는 방안 등을 고려할 수 있다.

94) 이와 관련하여 자활후견기관협회와 민간단체에서는 지역별로 가칭 주거복지지원센터의 설립을 제안하고 있는데, 주거복지지원센터에서는 지역 내 주거복지 실태조사 및 각종 주거복지 서비스의 제공 등 주거복지와 관련한 실질적인 활동을 담당하는 것으로 하고 있다. 한국자활후견기관협회(2004.12)

95) 1976년 설정된 일본의 최저거주수준(총주거면적)은 1인 가구 14.0㎡, 2인 가구 25.5㎡, 3인 가구 35.0㎡, 4인 가구 44.0㎡, 5인 가구 50.0㎡, 6인가구 58.5㎡ 이다.

뿐만 아니라 최저주거기준 중 구조·성능·환경 기준의 경우에는 구체적인 기준을 제시하지 않은 채 다분히 포괄적인 내용으로 설정되어 있다. 예를 들면 환경기준의 경우, ‘적절한 방음, 환기, 채광, 난방 설비 구비’로 설정하고 있고, ‘소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것’ 등으로 규정하고 있는데, 주거에 대한 별도의 기준이 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 구조·성능·환경 기준에 대한 최저주거기준 사항들이 대한 수정·보완 작업이 필요하다고 하겠다.

참고문헌

- 건설교통부(1997.12), 「최저기준 도입방안 연구」
- 국가인권위원회(2005), 「개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권보장 개선방안을 위한 실태조사」
- 건설교통부(2004a), 「주택업무 편람」
- 건설교통부(2004b), 「주택종합계획(2003~2012)」
- 건설교통부(2004.12), 「임대료보조제도 확대도입방안 연구」
- 건설교통부(2005.7), 「영구임대주택 주거실태조사」
- 건설교통부(2005.12), 「주택수요조사 연구」
- 김미곤(2003.10), “기초보장 사각지대 해소방안”, 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」 통권 84호
- 김영태(2004), “「최저주거기준」의 도입과 기준미달가구 감축방안”, 주거복지연대 주최 「2004 주거복지 실현을 위한 온 국민 한마당!」 자료집, pp.10-16
- 김혜승(2001), 「최저주거기준 미달가구의 임대료 보조에 관한 연구」, 국토연구원
- 김혜승(2004), “주거급여제도의 현황 및 개선방안”, 주거복지연대 주최 「2004 주거복지 실현을 위한 온 국민 한마당!」 자료집, pp.17-25
- 남원석(2005.11), “최저주거기준 제도의 평가와 과제”, 주거복지연대, 「참여정부의 주택정책 평가와 과제」
- 대한주택공사(2004.8), 「주거환경개선사업지구 주민의 주거안정 대책에 관한 연구」
- 대한주택공사(2005a), 「비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」
- 대한주택공사(2005b), 「쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」
- 대한주택공사(2005c), 「지하주거공간의 주거환경과 거주민 실태에 관한 연구」
- 박찬운(1999), 『국제인권법』, 한울아카데미

박찬운(2005.10.26), “사회권과 국가의 의무”, 사회권연구회 제1차 발표회 주제발표

배순석(2000.7), “최저주거기준의 정책적 의의와 도입방안”, 2000년 대한주택공사
주최 정책토론회 자료집 「최저주거기준 도입과 공공부문의 역할」
pp.19-57

보건복지부, 「2006년 국민기초생활보장사업 안내」

보건복지부·서울시정개발연구원(2001.12), 「국민기초생활보장법상 주거급여 현실
화 방안」

사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의(2001.4), 「경제적, 사회적, 문화적 권리에
관한 민간단체 반박보고서: UN 경제사회문화적권리위원회 제출」

이태진 외(2005), 「저소득층 주거실태 및 주거급여 현실화 방안」, 한국보건사회
연구원·보건복지부

이현주 외(2005), 「차상위계층 실태분석 및 정책제안」, 한국보건사회연구원

인권운동사랑방 사회권규약해설서팀 엮음(2003), 『사회권규약 해설서 1: 사회권의
역사와 성격』, 사람생각

장영희(2006), “주거복지정책의 성과와 과제”, 한국주택학회 「『참여정부 후반기
의 주거복지정책 방향』 정책토론회」 pp.1-20

장영희·박은철(2005), 「가구특성별 주거복지정책 연계체계 구축방안 연구」, 서
울시정개발연구원

정부·민간 합동작업단(2006.8), 「함께 하는 희망한국 VISION 2030」

참여복지기획단(2004), 「참여복지 5개년 계획」

한국도시연구소(1999.2), 「주거기본법 제정을 위한 연구」

한국도시연구소(2004), 「경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위
한 주거권 기초현황조사」

한국도시연구소(2005), 「지하주거공간과 거주민의 실태에 관한 연구」

한국도시연구소(2006.3), 「노숙인 쉼터 경험자의 쉼터 퇴소 이후 주거안정대책에
관한 연구」

한국보건사회연구원·보건복지부(2004), 「저소득층 주거복지 향상을 위한 주거급
여 개선방안 연구」

한국자활후견기관협회(2004.12), 「주거복지시장 현황과 집수리자활사업 발전방안」

홍인옥(2006), “지역사회와 주거복지”, 한국지역사회복지학회 발표문

國土交通省(2001), 「第八期住宅建設五箇年計畫」

<부록> 면접조사 결과 요약

【사례 1】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
1	홍○필	여/51	5	본인, 남편, 딸 2(중2, 고2), 노모	고령 (노모)	서비스업 (청소)	200만원	신용불량(사업 실패→변제 중)	×

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
대도시	50년 공공임대 주택	보증부 월세	보증금 약 1,500만원, 월세 약 19만원, 관리비 11~19만원, 전기세 약 3만5천원, 수도세 약 1만8천원	결혼 후 신림7동 시택 거주(방 3개, 1,500만원 전세) → 재개발로 현재의 공공임대주택 입주(2001.11)	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능· 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
A	43.24㎡/41㎡	2DK/3DK	○	○	○	○

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방1: 부부용 침실(① 4.62㎡, ② 3.08㎡) ⁹⁶⁾ - 방2: 딸 2명과 시어머니 침실 겸 거실(① 14.4㎡, ② 10.66㎡) - 큰 방은 괜찮은데 작은 방이 너무 작음 → 방에 있는 책상도 치움 - 베란다에도 화초를 두었는데, 자녀가 고등학생이 되면서 자기 공간을 갖고 싶어 해서 화초를 치우고 책상을 만들었으나 겨울에는 추워서 사용 못 함 - 집이 좁아 친구나 친척 등 손님들이 별로 오지 않는 편이고 식구가 다 있으면 답답한 느낌이 식구들이 다 모이는 날이 많지 않음.
주거지원 정책 인지 정도	- 전세자금 대출에 대해서는 알고 있으나, 현재 신용불량 상태이기 때문에 이용할 수 없고, 다른 것에 대해서는 모름
주거욕구	- 전세자금 대출은 신용상태가 다빠 은행을 통해서는 아무런 가망이 없음 - 전세로 전환하면 월세와는 달리 보증금이 남아있으므로, 돈을 모아 이주할 수 희망을 가질 수 있으나, 지금으로서는 그럴 엄두 못 냄 - 더 넓은 임대아파트로의 이주하고 싶지만, 임대료가 많이 비싸지면 힘들 것. 애초 임대주택의 평수를 식구들 수에 맞추어 지었으면 함
생활실태	- 남편은 자업질패 후 자활후견기관에서 운영하는 청소용역업에 참여하였고, 지금은 청소 관련 업체에서 근무 중
복지서비스 수혜 현황	- 자활후견기관을 통한 자활공동체 참여했었음 - 차상위로 분류되어 1년 동안 자녀들 학교 수업료 면제 받은 적 있음

96) ①은 안목치수에 의한 침실의 면적을, ②는 가구 등을 제외한 유휴공간의 면적을 표기한 것으로, 이하도 동일하다.

【사례 2】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급 여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
2	김○애	여/46	4인	본인, 남편, 아들 (고3)+딸(중2)	-	자활근로	93만원	금액 모름	○ (조건부)

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
대도시	다가구 거주 단독주택	보증부 월세	보증금 1,000만원, 월세 16만원, 가스비 1~7만원(여름과 겨울 기준), 전기세 2만원, 수도세 1만 5천원	결혼 후 신림10동 3층 단독주택(34~37평) 신축 후 거주 → 사업 실패 후 난곡 단독주택 지하(방2)로 이주(1996) → 현 주택 이주(2002)	기존주택 전세임대 주택 입주 예정

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조 성능 · 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
A	26.9㎡/37㎡	2DK/3DK	○	○	○	○

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인과 딸 침실(① 4.14㎡, ② 2.78㎡) - 방 2: 남편과 아들 침실(① 9.22㎡, ② 6.00㎡) - 집이 좁고 방수가 적음 → 자녀가 고3이나 공부방을 마련할 수 없음, 성별이 다른 자녀 생활 제약, 친구를 데려오지 않음. 친척모임을 할 수 없음) - 화장실이 위층으로 올라가는 계단 때문에 한쪽이 낮아 서서 샤워를 하거나 세수를 하지 못하고 앉아서 해야 함
주거지원 정책 인지 정도	- 전세자금 대출을 신청해봤으나 보증인이 없어 은행으로부터 거절당함. - 현재 기존주택 전세임대주택을 알고 신청하여 현재 주택 물색 중임. 하지만 다른 사람들은 이 제도를 잘 모르고 있음
주거욕구	- 방 3개짜리 주택을 물색 중이나, 절차 상 시간이 걸려 맘에 드는 주택을 여러 차례 놓침 → 계약 이전까지의 절차가 신속하게 이뤄져야 함
생활실태	- 남편이 사출공장을 임가공 형태로 운영하다 IMF 직전 사업 실패하여 신용불량자가 되었을 뿐만 아니라 주민등록까지 말소됨 - 남편은 일을 하고 있는데, 집에 가져오지 못하고 빚 갚는 데 씀 - 매달 7만원의 민간의료보험 이외의 저축은 없음
복지서비스 수혜 현황	- 자녀들이 무료 급식 이용 - 복지관이 자녀들 앞으로 월 3만원씩 지원

【사례 3】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급 여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
3	정○신	남/41	6인	본인, 아내, 노모, 딸 2(초6, 중3), 아들(7세)	고령(노모)	가내수공업 + 킥서비스	120만원	1억2천만원	○

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
대도시	단독 주택	자가	난방유 약 30만원(겨울), 전기세 약 4만원, 수도세 약 1~2만원, 주방용 프로판 가스비 약 2만원	약수동 가내공장 거주(1990) → 현 주택, 단칸방 보증부 월세로(보증금 500만원, 월세 10만원) → 현 주택 구입(1996, 7천5백만원)	지인의 집에 무보증 월세로 살 계획이나 집이 안 팔림

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세식 화장실	목욕 시설	
A	67.89㎡/49㎡	3DK/4DK	○	○	○	채광·방습 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 노모(① 5.25㎡, ② 3.85㎡), - 방 2: 부부와 아들 침실(① 7.00㎡, ② 3.98㎡) - 방 3: 딸 2명의 침실 및 공부방(① 5.04㎡, ② 3.91㎡) - 집이 워낙 오래되고 주택을 제대로 개조하지 못해 겨울에 굉장히 추움(부엌을 방으로, 마당을 주방으로 개조) - 도시가스가 들어오지 않아 비싼 난방유를 사용 - 주택 뒤에 오래 된 나무들이 있어 햇빛을 가림. 또한 마당을 주방으로 개조하면서 지붕을 막았기 때문에 어두워서 생활하기 힘들. 공사를 잘못해서 비오면 새기 때문에 장마 때는 비닐을 덮어야 함
주거지원 정책	- 집수리서비스를 받은 적 있으며, 그 외에는 잘 모름 - 대출은 신용회복위원회에 돈을 넣고 있어 어렵다고 여김 - 생계급여 중에서 주거급여가 포함 되어있는 것 알고 있음
주거욕구	- 빗을 갠기 위해 현재 거주하는 주택을 팔고 싶어 하나 팔리지 않고 있음 - 비가 많이 오면 물이 들어오는 주방과 외벽이 무너진 방을 집수리하고 싶음 - 도시가스가 설치되었으면 함
생활실태	- 한 차례 사업 실패 이후 다시 회복하였으나, 월드컵 무렵 갑자기 업종(의류)의 상황이 나빠져 큰 빚을 지게 됨 - 부채로 인해 주택이 근저당이 설정된 상태이고, 매달 평균 110만원도를 부채 상환하는 데 사용하고 있음. - 공장세를 밀리거나 이자를 갚지 못하는 경우도 종종 있음
복지서비스 수혜 현황	- 본인과 부인은 조건부 수급자고 어머니는 일반수급자. 그에 따른 교육비와 급식비, 의료비 등 지원 받음

【사례 4】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급 여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
4	조○열	여/93	1인	본인	무릎이 아파 거동 불편	무직	41만6천원	없음	○

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
대도시	다가구 거주 단독주택	전세	전세 1,000만원, 가스비 약 8~9만원(겨울), 전기세 약 1만 5천원, 수도세 약 4~5,천원	신림동 인근 노후불량주택 전전 → 신림10동 약수암 근처(전세 300만원) → 단칸방 거주(전세 1,000만원) → 현 주택으로 이주	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조 성능 · 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세식화장 실	목욕 시설	
B	12.48㎡/12㎡	1K/1DK	×	×(공동화장실)	×	○

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인 침실(① 5.72㎡, ② 3.71㎡) - 부엌이 너무 좁아 세수도 마당으로 나가서 해야 함 - 화장실 변기가 동양식이라 쪼그려 일보는 것이 힘들 - 무릎이 아파 턱을 넘어 다니기가 힘들. 손으로 짚으면서 넘어 다님
주거지원 정책	- 영구임대주택 이외에는 아는 바 없고, 이용해 본 적도 없음 - 전세자금 대출은 갚은 능력이 없기 때문에 받을 마음 없음
주거욕구	- 영구임대주택의 경우 임대료를 면제해 주면 입주할 마음 있지만, 중병을 앓고 있는 딸이 인근에 살기 때문에 이 동네 인근이 아니면 갈 수 없음 - 입식부엌, 세면장 및 목욕시설이 있는 집에서 살고 싶음
생활실태	- 남편은 6.25 전쟁 중 1.4 후퇴 때 군에 입대 해 전사, 월남해서 친척은 없음 - 백내장이 있어 눈이 잘 보이지 않음. 목사님이 돈을 주고 병원에 가서 수술 받으라고 했으나, 병원에서는 나이가 많아서 해도 소용없다고 함 - 딸 둘이 있는데 한 명은 중병을 앓고 있으며, 한 명은 미국으로 이민 감 - 손녀들이 일을 하러 다니기 때문에 낮 동안은 중병을 앓고 있는 딸이 집에 와서 지냄
복지서비스 수혜 현황	- 복지관에서 작년에 도배 해 줌 - 혈압이 높아 보건소 의사들이 한 달에 한 번씩 혈압 체크해 주고 약을 가져다 주며, 가톨릭의대 학생들이 토요일마다 와서 혈압도 체크해주고 파스 같은 것들도 가져다 줌

【사례 5】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
5	주○심	여, 81	1인	본인	고령에 의한 퇴행성 관절염	폐지수집	2만원	없음	×

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
대도시	다가구 거주 단독주택	전세	전세 800만원, 가스비 약 5만5천원(겨울), 전기세 약 1만5천원, 수도세 약 5천원	서울 서빙고동 → 신림10동(집단이주정착 사업) → 재개발로 주택 철거 → 현 주택 이주	뉴타운사업지구 로, 주거이전비 받아 인근으로 이주할 계획

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환 경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입 식 부엌	전용수세식화 장실	목욕 시설	
B	18.14㎡/12㎡	1K/1DK	×	×(공동화장실)	×	채광·방습 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인 침실(① 9.20㎡, ② 7.34㎡) - 비가 오면 물이 샘 - 공동화장실 불편. 특히, 동양식 변기로 인해 쪼그려 일보는 것이 힘들 - 침실 출입시 턱 넘는 것이 힘들고, 문이 계단 밑에 있어 머리를 자주 부딪힘 - 난방은 주로 전기장판 사용 - 아들이 가끔 찾아오는 것 이외에는 방문하는 사람 없음
주거지원 정책	- 영구임대주택 이외에는 아는 바 없고, 임대료와 관리비 때문에 이주하지 못함 - 전세자금 대출은 갚은 능력이 없기 때문에 받을 마음 없음
주거욕구	- 지금보다 주거조건이 나은 곳으로 이주하고 싶음
생활실태	- 아들이 둘 있는데, 첫째 아들은 신용불량자가 되어 이혼 당하고 어디에서 살고 있는지도 모르고, 둘째 아들은 43세이지만 결혼도 안 한 채 외국에 나가 있는 남의 집 지키며 살고 있음 → 아들이 있어 수급자로 선정되지도 못함 - 신림10동 철거 후 두 아들과 따로 거주. 아들이 있어도 용돈도 받지 못하고 변변한 집도 없는데, 같이 사는 것이 더 힘들어 따로 살기로 함 - 동사무소에서 매달 10만원씩 받다가 올 3월부터는 끊김(<사회복지공동모금회> 지원 사업) - 현재 종이박스를 주어 팔아 생계를 유지하는데, 한 달 일해도 2만원 정도
복지서비 스 수혜 현황	- 월요일부터 금요일까지 복지관에서 도시락 배달 지원 - 매주 화요일과 목요일에 민간 복지단체인 관악사회복지에서 밥과 반찬 제공. 그리고 습기가 많아 침대를 제공해 줌

【사례 6】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급 여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
6	유○옥	여/88	1인	본인	혹 때문에 몸이 안 좋음	무직	30만원 +교통비	없음	○

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
대도시	별집 형태	전세	전세 800만원, 전기세 1만 5천원, 수도세 1만5천원~2만원	부엌 없는 단칸 방 거주(전세 800만원, 부엌 없음) → 현 주택 이주(지역내 30년 이상 거주)	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조 성능 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입 식 부엌	전용수세식화 장실	목욕 시설	
B	18.14㎡/12㎡	1K/1DK	×	×(공용화장실)	×	채광·방습 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인 침실(① 7.27㎡, ② 5.15㎡) 6) - 화장실이 멀리 떨어져 있어 불편 - 수도 계량기 한 개로 여러 가구가 함께 사용하기 때문에 비용이 비쌈 - 난방비를 아끼기 위해 전기장판 사용 - 비오면 다락방에 물이 새고, 낮에도 형광등 끄면 생활이 어려움 - 낮 동안에는 주로 집에 누워 있음
주거지원 정책	- 영구임대주택 이외에는 아는 바 없고, 이용해 본 적도 없음 ☐ 수급자로 주거급여 받으나, 주거급여 여부 모름 ☐ 영구임대주택의 경우에는 임대료와 관리비를 부담할 능력 안 되어 입주 원치 않음 - 전세자금 대출은 갚은 능력이 없기 때문에 받을 마음 없음 - 구청에서 집수리 해주겠다고 했으나, 특별히 수리할 것 없어 거절함
주거욕구	- 추가로 돈 들이지 않고 보다 나은 곳으로 이주했으면 함 - 집보다는 먹고 사는 게 더 큰 문제임
생활실태	- 남편과 사별한 지 16년 정도 됨. 16년 동안 꿈쩍 않고 누워 있다가 돌아가심 - 큰 아들이 마포에 살고 있으나, 자신도 70세로 자식들에게 얹혀살고 있는데, 누울 자리보고 누워야지 그곳에 살 수 없음 - 둘째 아들은 신림 10동의 공공임대아파트에 살고 있는데, 그 가족만으로도 살 기 좁아서 함께 살 수 없음 - 소득은 생계급여로 받는 30만원과 3개월에 한 번 나오는 교통비가 전부
복지서비스 수혜 현황	- 인근 복지관에서 무료 점심 급식 지원 받음 - 명절 때 가끔 동사무소에서 상품권 받음

【사례 7】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급 여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
7	주○복	남/52	5인	본인, 아내, 아들 2(초4, 중1), 노모	신체장애 3급(본인), 고령(노모)	자활근로 (아내)	97만원	×	○ (조건부)

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
대도시	단독주택	전세	전세 2,500만원, 난방유 약 30만원, 수도세 약 2만원, 전기세 약 6~7만원	결혼 후 단칸방(전세 1,500만원) → 부모님과 합쳐 현 주택으로 이주(1996년)	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능· 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
A+B	55.74㎡/41㎡	2DK/3DK	○	○	×	방열 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 노모와 두 아들 침실(① 7.47㎡, ② 6.48㎡) - 방 2: 본인 부부 침실(① 8.20㎡, ② 5.57㎡) - 자녀들이 자라면서 독립된 방 요구 - 겨울에 춥고 여름에 더움: 외벽이 벽돌 하나로만 이루어져 있음
주거지원 정책	- 주거지원 서비스에 대해 아는 바 없고, 이용해 본 적도 없음
주거욕구	- 여름에 너무 더워서 지붕을 개조하였으면 함 - 지붕이 지금은 기와로 되어있는데 스티로폼이 하나도 들어가지 않고, 합판 위에 바로 기와가 올려져 있어 중간이 텅 비어 있음
생활실태	- 몇 년 전에 패브리오 폐혈증에 걸려서 모아 둔 돈을 다 까먹음 - 현재 장애3급으로 일 못하고, 대신 아내가 인근 재활용 업체에서 일하고 있음 - 아내가 매달 67만원을 벌어오고, 생계급여로 30만원을 지원 받고 있음
복지서비스 수혜 현황	- 3년 전 구청으로부터 도배 서비스 제공 받음 - 천주교에서 운영하는 <평화의 집>으로부터 가끔 쌀 지원 받음

【사례 8】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급 여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
8	이○순	여/75	4인	본인, 아들, 손녀 2(초3, 고2)	고령(본인)	무직	과거 150만원, 현재 없음	아들 카드 빚(금액 모름)	×

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
대도시	단독주택	전세	전세 1,300만원, 난방유 약 10만원, 전기세와 수도세는 몇 달째 체납 중	아파트(인천) → 방 2개, 도시가스 딸린 주택(서울) → 현 주택 이주	이주 희망하나 경제적으로 불가능

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
A+B	30.07㎡/37㎡	2DK/3DK	×	○	○	○

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인과 손녀 2명 침실(① 6.41㎡, ② 4.20㎡) - 방 2: 아들 침실(① 7.27㎡, ② 5.29㎡) - 보일러가 고장이 나 방 한 개만 난방 가능해 겨울에는 온 식구가 한 방 이용 - 부엌과 세면장이 외부에 있는 채래식이라 겨울에는 씻고 밥 해먹는 것도 힘들 - 전기도 방 한 개에만 들어 옴 - 창문에 창이 깨져서 비닐로 막았으나, 제대로 달려 있지 않아 겨울에 몹시 추움
주거지원 정책	- 주거지원 서비스에 대해 아는 바 없고, 이용해 본 적도 없음
주거욕구	- 실내에 부엌과 화장실이 있었으면 함 - 도배, 전기설비 수리, 창문 보수 등의 수리를 하고 싶음
생활실태	- 아들이 인근 공장에 다니면서 약 150만원 정도를 벌었는데, 최근에는 일이 없어 이마저도의 수입도 끊김 - 손녀 2명 중 1명이 학교 폭력조직에 가입하여 할머니에게도 “죽여리겠다”는 등의 폭언을 일삼음 - 현재 소득은 없지만, 아들이 있어 수급자로 선정되지도 못함 - 아들의 카드빚이 많아 현재 신용불량
복지서비스 수혜 현황	- 동사무소에서 가끔 쌀 지원 - 천주교 서울대교구 빈민사목위원회가 운영하는 <평화의 집에서> 주 1회 반찬을 지원하고, 쌀과 이불 등을 지원

【사례 9】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
9	전○선	남/45	5인	본인, 아내, 딸 3 (초6, 고1, 고3)	혈압 높음, 왼쪽 팔 거동 불편(본인)	무직	90만원	없음	○

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
중소 도시	영구임대 주택	보증부 월세	보증금 1,864,000원, 월 38,260원, 관리비와 공과금 합쳐 월 62,000원 (겨울 약 15만원)	단독주택 단칸방 → 단독주택 단칸방(전세 500만원, 5식구 거주) → 현 영구임대주택으로 이주(1996년)	넓은 곳으로 이주 원하나 경제적 형편 안 됨

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능· 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
A	30.03㎡/41㎡	2DK/3DK	○	○	○	○

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 부부 침실(① 3.71㎡, ② 2.57㎡) - 방 2: 딸 3명 침실 및 거실(① 8.29㎡, ② 5.22㎡) - 방이 적고 집이 비좁음 - 난방이 잘 안 됨 - 방음이 잘 안 됨
주거지원 정책	- 영구임대주택 이외에 주거지원 서비스에 대해 아는 바 없음 - 기존주택 매입 및 전세임대주택으로 옮기고 싶은 맘 있음 - 가족이 많은 자신들을 보다 넓은 기존주택 매입 및 전세임대주택으로 옮기고, 가족이 적은 이들을 대신 영구임대주택에 입주토록 하면 좋겠음
주거욕구	- 방 및 면적이 영구임대주택보다 여유 있는 기존주택 전세 및 매입임대주택으로 옮겼으면 함
생활실태	- 올 3월에 아내가 자궁암 수술을 하는 바람에 모아 둔 돈을 모두 까먹음 - 낮 동안 자신이 주로 집에 있고, 친척들이나 친구들은 자신이 가난하기 때문에 관계가 소원해져서 찾아오는 경우 없음
복지서비스 수혜 현황	- 생계급여 이외 없음

【사례 10】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
10	박○순	여/42	5인	본인, 남편, 딸(초4), 아들 2(초1, 초2)	-	건설일용	약 125만원	없음	○(주거급여)

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
중소 도시	다가구 주택	보증부 월세	보증금 50만원, 월 25만원, 겨울 난방유 약 35만원, 전기세 액 4만~4만5천원, 수도세 약 1만7천원	불량주택 전전 → 전세 2,500만원(방2) → 보증부 월세 전환(보증금 500만원, 월세 30만원) → 현 주택으로 이주(2004)	넓은 곳으로 이주 원하나 경제적 형편 안 됨

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입 식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
A	41.7㎡/41㎡	2K/3DK	○	○	○	채광·방습·악취·환기 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 초등 4년 딸 1명과 초등학교 아들 2명 침실(① 9.75㎡, ② 7.08㎡) - 방 2: 부부 침실(① 6.25㎡, ② 4.10㎡) - 화장실 겸 욕실이 좁아 불편, 수리를 해도 화장실의 물이 잘 안 내려감 - 비가 새는 것은 아니나 방에 습기 많고 차 벽지가 자주 벗어짐 - 주변에 집들이 뽁뽁이 붙어 있어 한 낮에도 형광등 켜놓고 생활함 - 좁은 실내에 화장실이 있고 환기가 되지 않아 악취가 나는 편 - 가족 수에 비해 방이 좁음 - 명절 때 친척들이 제사를 지내러 오나, 집이 좁아서 자지 않고 바로 올라감
주거지원 정책	- 영구임대주택 이외에 주거지원 서비스에 대해 아는 바 없음. 그러나 영구임대 주택으로는 아이들 교육문제 등으로 인해 옮기고 싶은 마음 없음 - 기존주택 매입 및 전세임대주택으로 옮길 수 있으면 그리하고 싶음 - 전세자금 대출은 남편이 신용불량이라서 가능하지 않음. 그러나 대출이 가능하면 대출받아 좀 더 넓은 곳으로 이주하고 싶음
주거욕구	- 아이들이 크면서 집이 좁다고 불편이 심함. 좀 더 넓은 곳으로 이주하고 싶음
생활실태	- 손아래 동서가 급전 용통을 요청해 빌려줬는데, 돈을 떼먹고 달아남. 그로 인해 남편이 신용불량자가 되었음 - 본인은 당뇨병으로 인해 힘든 일 하지 못하고, 주로 집에서 생활하는 편 - 남편은 현재 교통사고로 3주 동안 병원에 입원해 있는 중(무릎 부상)
복지서비스 수혜 현황	- 동사무소에서 아이들 방학 때와 김장철에 가끔 상품권 줌. 그리고 두 달에 한번 쓰레기봉투 지원

【사례 11】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
11	최○근	남/60	1인	본인	팔, 다리, 언어 장애	무직	40만원	×	○

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
중소 도시	다가구 거주 단독주택	보증부 월세	보증금 10만원, 월 10만원, 겨울 난방유 약 40만원, 전기세 약 1만8천원, 수도세 약 5~8천원	무보증 월세(월 20만원, 방2개) → 현 주택으로 이주(병원 근처)	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능· 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입 식 부엌	전용수세식화 장실	목욕 시설	
B	15.12㎡/12㎡	1K/1DK	×	×(공동화장실)	×	채광 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인 침실(① 9.06㎡, ② 7.14㎡) - 다리가 불편해 좌변기가 아니면 일을 못 봄. 그래서 대변은 인근 병원으로 가 일을 봄 - 햇빛이 잘 안 들어, 한 낮에도 형광등 켜고 생활함 - 방문 턱이 높아 출입이 불편함 - 주방 겸 세면실 공간이 너무 좁음
주거지원 정책	- 영구임대주택 이외에 주거지원 서비스에 대해 아는 바 없음. 그러나 영구임대 주택은 보증금이 없기 때문에 신청할 수 없음 - 전세자금 대출도 상환할 능력이 없기 때문에 신청할 수 없음
주거욕구	- 부엌과 세면실이 조금 더 넓고, 좌변기가 있었으면 좋을 듯
생활실태	- 다리는 원래 불편한 상태이나 피산에서는 폼팡이 하면서 생활 - 교통사고 이후 그마저도 할 수 없게 됨 - 손이 불편하여 밥도 한 손으로 해먹어야 함 - 약 50만원 가량 저축하고 있는데, 이는 몸이 아플 때 병원비로 쓰기 위한 용도 - 주로 집에서 지내며, 방문자는 없음
복지서비스 수혜 현황	- 복지관이 근처에 없어 복지관으로부터 별다른 도움 받는 것 없고, 자원봉사 아 주머니들이 가끔 방문하여 청소와 반찬을 해주고 감

【사례 12】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급 여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
12	장○순	여/46	3인	본인, 아들 2(군입대 중, 대학생)	청각장애 6급(본인)	자활근로	70만원	없음	○ (조건부)

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
중소 도시	단독주택	무증부 월세	월세 7만원, 난방유 약 30만원(겨울), 전기세 약 2만5천~3만원, 지하수 사용	결혼 후 청주시 송화동 전전 → 방2개 무보증 월세(월 10만원) → 임대료 연체로 퇴거 → 현 주택으로 이주(2002)	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조 성능 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세식 화장실	목욕시설	
B	75.13㎡/29㎡	3DK/2DK	○	×(재래식)	○	채광·방습·환기·안전 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인 침실(① 6.41㎡, ② 3.45㎡), 방 2: 미사용(① 7.27㎡, ② 5.50㎡) - 방 3: 아들 침실(① 4.85㎡, ② 4.00㎡) - 등기도 없는 무허가로, 지주와 건물주가 다름 - 외벽은 흙, 내부는 나무를 주요 재질로 지어짐 - 기름 값이 비싸고, 2개 방만 난방이 되고, 마루와 주방 등은 난방이 되지 않음 - 창문이 많고 방열 상태가 불량하여 겨울에는 물이 얼 정도로 매우 추움 - 지붕수리 전에는 비가 오면 실내에 물이 고일 정도로 많이 섰음. - 화장실이 낡고 재래식이라 사용하기 힘들 - 여름에는 습기가 심해서 잠을 자기도 힘들 - 사용하지 않는 방은 이미 천장이 무너져 내리기 일보 직전 - 명절 이외에 친척 등이 방문하는 일은 거의 없음
주거지원 정책	- 주거지원정책에 대해 전혀 모르고, 동사무소 복지 담당자도 방문한 적 없음 - 대출이자나 임대료 등을 부담하기 힘들며, 현재 이웃들의 도움으로 생계를 유지하기 때문에 다른 곳으로 이주하고 싶지 않음
주거욕구	- 안방의 천정공사와 화장실 개선 희망(천정이 무너져 내리기 일보 직전) - 세면실 물이 겨울에 얼지 않을 정도라도 보수해 주었으면 함
생활실태	- 소득은 대학생 자녀의 학비로 다 들어감 - 이웃에서 착한 아들과 어렵게 사는 것을 보고 난방유와 전기세 등을 대 줌 - 집주인은 집을 전혀 고쳐주지 않음. 이웃의 향의로 천정공사만 겨우 해 줌
복지서비스 수혜 현황	- 이웃 주민의 도움으로 수급 신청했으나, 나이가 젊어 조건부 수급자가 됨 - 이웃 주민들이 인근의 교회에 부탁해서 가끔씩 쌀과 라면 등을 지원하곤 하는데, 1년에 한 번 정도에 불과

【사례 13】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
13	강○원	남/58	2인	본인, 노모	소아마비 장애 3급(본인), 고령에 의한 질환 및 치매(노모)	무직	55만원	없음	○

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
중소 도시	단독주택	자가	겨울 난방유 약 30만원, 전기세 약 1만5천원, 수도세 약 6천원	단칸방(전세 150만원, 공동수도, 재래식화장실) → 현 주택 구입(200만원, 1994년)	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세식 화장실	목욕 시설	
B	25.68㎡/20㎡	2DK/2DK	○	×(재래식)	○	방열 소음 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인 침실(① 5.06㎡, ② 3.27㎡), 방 2: 노모 침실(① 5.74㎡, ② 4.89㎡) - 자가이나 땅은 다른 사람 소유 - 기름보일러의 난방유가 비싸 겨울에는 한 방에서 노모와 함께 지냄 - 나무로 된 문살에 창호지를 바른 전통적 방문이 바로 골목길과 인접해 있어, 겨울에 춥고 소음으로 시끄러우며, 비가 오면 바로 방문으로 비가 들어침 - 겨울에는 화장실 다니기가 불편한데, 특히 휠체어가 잘 들어가지 않음 - 주방으로 출입할 때 턱이 있어 휠체어 타고 출입하기가 불편 - 누님들이 가끔 방문하지만, 잠자는 일은 없음
주거지원 정책	- 주거지원 서비스에 대해 아는 바 없음 - 시에서 집수리를 해 준 적 있음: 지붕에 천막을 쳐주고 차양을 쳐 줌 - 값싼 기존주택 전세 및 매입임대주택을 주어도 집이 팔릴리 없어 이주 불가
주거욕구	- 화장실이 실내에 있었으면 좋겠음 - 주방 출입하는 동선에 턱이 없었고, 화장실 문과 방문을 새로 달았으면 좋겠음 - 조립식 주택을 현 부지에 지어 주었으면 좋겠음
생활실태	- 어려서부터 소아마비로 장애 - 결혼한 적도 없음
복지서비스 수혜 현황	- 복지관에서 매주 반찬서비스를 제공 받음 - 복지관에서 매달 2만원씩 지원해 준다고 통보 받았으나, 거동이 불편해 어떻게 받아야 하는지 알아보지 못해 3개월 째 못 받고 있음 - 자원봉사 아주머니들이 비정기적으로 방문하여 청소 등 지원

【사례 14】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
14	류○희	여/41	5인	본인, 남편, 아들 2(중3, 고1), 친정어머니	알코올중독(남편) 정신지체(두 아들), 정신분열증(친정어머니)	자활근로	111~116만원	없음	○

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
중소 도시	다가구 거주 단독주택	무보증 월세	겨울 난방유 약 30만원, 전기세와 수도세 합쳐 약 7~8만원	시택 → 가출 후 성남시 단칸방 무보증 월세(10만원) → 지하방 보증부 월세 (보증금 300만원, 월세 25만원, 가족) → 청주시 단칸방 무보증 월세(15만원) → 현 주택 이주(2000년)	영구임대 주택 신청, 대기 중

최저주거 기준	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용주세 식화장실	목욕 시설	
A+B	16.45㎡/41㎡	1K/3DK	×	×	×	○

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 5명 가구원 전원의 침실 및 거실 겸 식사실(① 10.46㎡, ② 7.87㎡) - 외부에 상수도가 있어 겨울에 열기도 하고, 실내의 부엌 하수도가 자주 역류 - 부엌 옆 화장실은 번기가 자주 막혀 사용하지 않음. 외부 공동화장실 사용 - 전기 계량기 1개로 3가구가 사용해 전기세가 많이 나옴 - 기름보일러라 겨울에 난방을 마음 놓고 때지 못함. 작년 겨울에는 기름 떨어져서 냉방에서 전기장판으로 생활함 - 실내에서 발생하는 악취뿐만이 아니라, 인근 세차장의 악취가 많이 들어옴 - 겨울에 습기가 더욱 심해져 벽지가 다 떨어진 상태로 생활 - 집이 좁아 불편함 → 친척들이 방문한 적은 없고, 아들 친구들이 가끔 방문하지만 주로 마당까지만 들어오고 방에는 안 들어옴
주거지원 정책	- 영구임대주택은 동사무소 직원으로부터 추천받아 신청 - 전세자금 대출은 보증인이 없어 불가능한데, 이 문제만 해결되면 대출 희망 - 기존주택 전세 및 매입임대주택은 신청절차를 대행해줘야 가능할 것 같음
주거욕구	- 현재 영구임대주택 대기 중이므로, 별로 없음
생활실태	- 2004년 11월부터 자활후견기관에서 운영하는 식당에서 일을 함 - 남편이 알코올 중독으로 발작을 하기 시작했고, 큰 아들 병도 발견(정신지체). 이에 병원비를 감당할 수도 없고 이들을 돌보느라 일도 못 다녀서 수급 신청 - 현 수입은 월급이 65~70만원 가량에, 생계보조로 월 19만원 정도 받고, 근로비 20만원에 알코올 중독센터로부터 5만원, 아이들 각각 1만원씩 보조 받음
복지서비스 수혜 현황	- 아들들이 중2때까지 방과후 공부방 이용 - 복지관, 자활후견기관에서, 쌀, 의류, 김치, 계란 등을 지원받은 적 있음 - 복지관에서 집수리해 준다고 연락 온 적 있으나, 거부한 적 있음 - 주방의 전기설비가 매우 심각해 <한국전력> 봉사팀이 수리해 준 적이 있음

【사례 15】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
15	박○경	여/38	3인	본인, 아들(초4), 딸(초2)	-	학교 주방 임시직	82만원	2,500만원	×

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
농촌	단독주택	무상임대	겨울철 난방유 월 30만원 정도, 전기세 약 3만원	홍성읍 단독주택 거주(방2, 전세 1,500만원) → 아파트(17평형) 구입(방2) → 상가 겸용 주택(26평 중 주거용 18평, 방2) 구입 → 현 주거로 이주(보증과 사기로 상가 경매 처리)	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
A	126.3㎡/41㎡	1DK/3DK	○	○	○	방열 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 세 식구 침실, 거실 및 식사실(① 16.28㎡, ② 12.97㎡) - 집은 무허가로 지번만 있으며, 흙과 나무만으로 지어짐 - 비닐로만 막아 외풍이 매우 세 겨울철에 몹시 추움. 전기난로 2개 사용 - 여름에도 비닐 설치비용 때문에 비닐을 철거하지 않아 매우 더러워진 상태 - 상수도가 들어오지 않아 지하수를 사용하는데, 축산농가로 인해 지하수가 오염되었을 것으로 여겨짐. 이에 인근의 주민자치센터에서 정수한 물을 받아 음용수로 사용(수질검사 받아본 적 없음)
주거지원 정책	- 영구임대주택의 경우 다시 읍내 이상의 도시지역으로 옮겨야 하는데, 현재의 생계수단과 공동체 땅을 상실하므로 다른 곳으로 이주하고 싶지 않음 - 농어촌 주택개량사업에 대해 알지만, 무상거주이므로 스스로 결정할 수 없음 - 전세자금 대출의 경우에는 홍성읍내 거주시 받아본 적이 있어 잘 알고 있으나, 시골에서는 전세로 내놓는 집도 별로 없고, 자신이 신용불량자이기 때문에 보증인을 구할 수 없어 불가능
주거욕구	- 마당과 실내를 비닐덮개로 차단하고 샷시 문을 달면 덜 추울 것 같음
생활실태	- 수급자 신청을 하였으나, 자가용(경차)이 있기 때문에 되지 못함 - 부채 때문에 파산신청을 고려 중. 현재 초등학교 사서도우미로 일하는 것 때문에 파산신청을 못하고 있는데, 사서도우미를 그만두어야 하는 내년쯤에는 파산신청할 예정
복지서비스 수혜 현황	- 학교 우유급식비 면제 - 유류보조비 지원: 1년에 1회 12만 6천원 - 아이들 수학여행비: 1년에 1인당 10만원을 2회에 나누어서 지원 - 차상위계층으로 지정되어 의료지원: 만 12세 미만 의료비 지원 - 명절 때는 면사무소에서 선물 등 지원

【사례 16】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
16	조○주	여/45	5인	본인, 아들(초4), 딸 3(초3, 초6, 중2)	-	무직	후원금 80~100만원	없음	○ (아이들만)

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
농촌	단독주택	사글세	겨울철 난방유 30만원, 전기세 약 2만5천원	지하 전세(방2, 전세 2,900만원)에서 부모와 함께 살 수 없는 아이들과 생활 시작(1999.10)→ 현 주거로 이주 (정서문제, 우울증)(2004. 3)	없음 (만족)

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
A	72.78㎡/41㎡	2DK/3DK	○	○	○	방열 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 초등생 3명 침실(① 6.86㎡, ② 4.46㎡) - 방 2: 본인 침실(① 6.86㎡, ② 4.30㎡) - 다락: 중3 침실(① 7.98㎡, ② 5.53㎡)(통계청에 의하면 방으로 인정 안 됨) - 겨울에는 추워서 마루를 사용 못함(마루와 방의 온도 차이 심함) - 난방유 가격을 감당하기 힘들
주거지원 정책	- 주거지원 정책에 대해서는 대체로 잘 알고 있는 편이나, 아이들 정서상 문제로 인해 시골로 귀농하였기 때문에 다시 도시지역으로 이주할 계획이 없어, 영구 임대주택을 포함한 공공임대주택은 원치 않음 - 집수리 지원은 받고 싶음 - 주택개량은 자신이 임차인이므로 해당사항 없음. 집주인의 경우 임대 수입을 목적으로 하지 않기 때문에 주택개량을 해 줄 것이라 기대하기 힘들 - 기존주택 전세 및 매입임대주택의 경우에도 시내 쪽으로 들어가고 싶지는 않고, 현재 지역에서 구할 수 있다면 좋겠음
주거욕구	- 집수리를 통해 마루 넓히고, 샷시 문 달고, 전기보일러로 바꾸고 싶음
생활실태	- 아이들은 모두 수급자로 선정되어 있으나, 아이들에게 나오는 생계급여는 모두 아이들의 장래를 위해 아이들 이름으로 저축하고 있는 중 - 생활은 지인들의 후원으로 해결.
복지서비스 수혜 현황	- 가정보호 사업으로 아동 1인당 7만원씩 28만원 지원 - <충남사회복지공동모금회>로부터 매달 10만원씩 지원 - 면사무소로부터 가끔 상품권 지원

【사례 17】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
17	하○상	남/55	3인	본인, 아내, 아들(28세, 미혼)	수술 후 거동불편(아내)	농업+일용노동	월 70만원	없음	×

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
농촌	단독주택	자가	난방비 없음(화목 사용) 전기세 약 3만5천원	옆 동네(무상) 거주 → 현 주택으로 이주	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세 식화장실	목욕 시설	
B	47.88㎡/29㎡	2DK/2DK	×	×	×	방습·방열·악취·난방 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 본인과 아내 침실(① 13.25㎡, ② 10.75㎡) - 방 2: 아들 침실(① 8.80㎡, ② 5.76㎡) - 마당과 침실이 한지 바른 재래식 문으로만 차단, 겨울에 춥고 감기에 잘 걸림 - 비가 많이 오면 부엌에 물이 차고, 아내가 아파서 불 때는 것을 힘들어 함 - 화장실이 멀어 불편하고 목욕시설이 없어 여름에도 샤워를 하지 못함 - 식수는 마을 차원에서 산물을 끌어와 각 집의 수도로 보내는 물을 사용. 수질 검사를 한 적이 있고 음용수로 판정을 받았으나, 비가 오면 흙탕물이 나오기 때문에 주민들은 상수도 설비를 원함(내년부터 2008년까지 상수도 설비 예정. 이를 위해 가구당 11~15만원 정도씩 이미 냄) - 친척들이 명절 때 가끔 방문하지만, 집이 좁아서 차에서 자기도 함
주거지원 정책	- 정부의 주거지원 정책에 대해 아는 바 없음
주거욕구	- 아버님이 빚을 지고 돌아가시는 바람에 20년 동안 빚을 갚느라 고생을 많이 해서 빚은 절대로 지고 싶지 않아 대출은 싫음 - 읍내로 나가서는 먹고 살기 힘들므로 도시지역으로 이주하는 것보다는 여기에서 그냥 사는 것이 더 좋음 - 집을 다시 짓고 싶으나, 현재 저축한 돈도 전혀 없어 엄두를 못 냄
생활실태	- 농사일은 자급할 정도로만 조금 짓고, 나머지는 일용노동을 통해 생계를 유지하고 있음 - 현재 동거하는 아들 외에도 아들 2명 딸 1명이 더 있는데, 서울로 돈 벌러 가 있으며, 딸 1명은 대전에서 돈 벌고 있음
복지서비스 수혜 현황	- 면사무소로부터 쌀과 라면 등을 2~3회 지원받은 적 있음

【사례 18】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
17	박○수	남/59	3인	본인, 아내, 노모	고령자 有	농업	연 800만원	5,000만원(영농자금, 학자금)	×

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
농촌	단독주택	자가	난방비 없음(화목 사용) 전기세 약 1만5천원	출생 이후 계속 거주, 이사 경험 없음	없음(고향, 농사)

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환 경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세식 화장실	목욕 시설	
B	45.9㎡/29㎡	2DK/2DK	×	×	×	방열·난방 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 부부 침실(① 10.87㎡, ② 7.38㎡) - 방 2: 본인 침실(① 10.46㎡, ② 8.41㎡) - 겨울에는 몹시 추움 - 재래식 부엌에서 손이 불편한 아내가 겨울에 일하기 힘들어 함 - 마을에서 산물 받아서 공동사용 - 화목으로 난방 및 부엌연료로 사용 - 고령의 노모가 마루를 올라오고 내려가는 데에 많이 불편해 하고, 재래식화장실 이용하는 것 역시 매우 불편해 함 - 가끔 며느리와 아들들이 집에 오는데, 집이 좁아서 불편하고 민망함. 특히, 며느리들이 연기가 많이 나는 부엌을 이용하는 것을 보면 미안하고, 손주들은 재래식화장실을 잘 이용하지 못함
주거지원 정책	- 농어촌 주택개량사업에 대해 알지 못함. 설사 알더라도 현재 빚이 많아 빚을 낼 형편이 안 되고, 그러니 그냥 불편하게 사는 게 더 낫다고 생각함
주거욕구	- 집수리를 통해 나무를 때는 재래식 부엌과 재래식화장실을 개량하고 싶음
생활실태	- 논농사를 1,100평 정도 짓고 있음
복지서비스 수혜 현황	- 없음

【사례 19】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
19	성○철	남/57	4인	본인, 아내, 아들(28세, 미혼), 딸(초6)	허리 디스크(아내)	농업	연 500~700만원, 생계급여 월 28만5천원	없음	○

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
농촌	단독주택	자가	난방비 없음(화목 사용) 전기세 약 2만원	결혼 후 현 주택으로 분가하여 계속 거주	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조·성능·환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세식 화장실	목욕 시설	
A+B	37.54㎡/37㎡	2K/3DK	×	×	○	안전·난방·불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 부부 및 초등생 딸 침실(① 5.74㎡, ② 4.34㎡) - 방 2: 아들 침실(① 8.80㎡, ② 5.12㎡) - 집은 자가이나, 땅은 타인 소유. 지주에게 매년 쌀 24Kg을 임대료로 지불 - 주택의 주요재질은 흙과 나무임. 집이 몹시 낡고, 지붕이 함석으로 되어 있는데 낡아 비가 오면 비가 샘. 외풍이 세서, 겨울에는 불을 때고 자도 코가 얼 정도임. 겨울에는 거의 씻지도 못함 - 방이 좁아, 특히 부부와 한 방을 사용하는 딸이 불편해 함 - 재래식 부엌 이용이 불편 - 지난 장마 때 인근에 물이 넘쳐 도로가 유실됨 - 물은 산에서 내려오는 물을 사용
주거지원 정책	- 농어촌 주택개량사업에 대해 알고 있으나, 소득이 적어 빚을 갚을 엄두가 나지 않아 신청 안 했음 - 현물 주거급여 받은 적 있음(큰 방 도배)
주거욕구	- 집을 다시 짓고자 함. 그러나 용자는 싫고 자력으로 개량하고자 함 - 현재 1,000만원 가량 저축했으며, 앞으로 1,000만원 정도 더 모아야 주택을 개량할 수 있다고 보는데, 현재 키우고 있는 소를 팔면 약 3~4년 후에 주택을 개량할 수 있을 것이라 희망 - 정부지원 중 다른 곳으로 이주하는 것은 먹고 살 방편이 없어 원치 않음
생활실태	- 동사가 주업. 돈 500평, 닭의 돈 500평, 쌀 500~600평, 닭의 쌀 1,200~1,300평을 경작하고 소를 키우고 있음.
복지서비스 수혜 현황	- 가끔 면사무소로부터 상품권 받음

【사례 20】

번호	이름	성/연령	가족			경제상태			수급여부
			인원	가족구성	특성	직업	수입	부채	
20	이○옥	남/76	6인	본인, 아내, 아들 부부, 손자(5살), 손녀(4살)	-	농업	일정하 지 않음	약 400만원	×

지역 유형	주택 유형	주택 점유형태	주거비 및 공과금 부담	주거이동경로	향후 이주계획
농촌	단독주택	자가	난방비 없음(화목 사용) 전기세 약 3만원	출생 이후 계속 거주, 이사 경험 없음	없음

최저주거 기준 미달유형	과밀 기준(A)		필수적인 설비 기준(B)			구조 성능 · 환경 기준
	최소주거면적 (현황/기준)	용도별 방의 개수 (현황/기준)	전용입식 부엌	전용수세식 화장실	목욕 시설	
A+B	71.26㎡/49㎡	2DK/DK	○	×	○	악취 난방 불량

주택이용 현황 및 불편한 점	- 방 1: 아들 부부와 손자, 손녀 4인 침실(① 7.76㎡, ② 5.05㎡) - 방 2: 본인 부부 침실(① 7.76㎡, ② 5.81㎡) - 아들이 목수 일을 했기 때문에 직접 주택을 개량해서 살고 있음 - 노부부의 거동이 불편해서 화장실 이용 등 불편 - 기름보일러와 화목 겸용 난방시설이나, 요즘 기름 값이 비싸 화목만 사용 - 외양간이 방 바로 옆에 있어 악취가 좀 남 - 지하수를 사용하는데, 2000년 경 수질검사 받았고 음용 적합 판정 받음 - 낮 동안에는 본인이 주로 손주들을 돌보며 집 안에서 생활
주거지원 정책	- 농어촌 주택개량사업 등에 대해 알지 못함 - 군청에서 지붕개량을 해주어, 지금은 비가 안 샘
주거욕구	- 좁은 것 이외에는 크게 불편한 것 없기 때문에 주택개량의 필요성을 느끼지 못함 - 현재 방이 좁고, 아이가 한 명 더 태어나면 더 좁을 것이지만, 부부가 고령이라 곧 죽고 나면 이 문제도 해결된 것이라 생각함
생활실태	- 2,000평의 밭에서 농사를 짓고 있으며, 소를 두 마리 키움 - 작년 수해를 입어 농사를 망했는데, 보상금으로 36만원 조금 넘게 받음 - 며느리는 태국사람으로, 현재 임신 중
복지서비스 수혜 현황	- 의료보험료는 내나 본인부담금은 내지 않음(98개 회귀 난치병 지원인 듯)