

‘집이 희망의 보금자리가 아닌 절망의 이유가 된 시대’ 주거권과 주거복지를 고민하다.1)

남철관 (사단법인 나눔과미래)

1. 들어가며

주거권과 주거빈곤, 개념과 의미

□ 주거권 (housing rights)

“인간으로서의 존엄과 가치를 훼손하는 않는 최소한의 주거생활의 보장”

- 모든 이에게 ‘최소한의 주거기준’ 이 보장되어야 함
- 모든 이에게 ‘적절한 주거’ 가 유지, 보장 되어야 함

□ 세계인권선언(1948)

- 주거권은 인간으로서 인간다운 삶을 보호받을 권리들로 이루어진 경제적, 사회적, 문화적 권리 (사회권)으로 모든 인간은 자신의 경제적 능력, 종교, 민족, 성, 연령 등에 무관하게 적절한 주거를 향유할 수 있는 권리가 있다.

□ 주거(권)의 7대 구성요소

- 점유에 대한 법적보호
- 서비스,재화, 설비, 기반시설의 이용가능성
- 경제적 적절성 : 부담가능성 (affordability)
- 거주성 : 최저주거기준 확보 (habitability)
- 접근가능성 (accessibility)
- 적절한 입지 (location)
- 문화적 적정성 (cultural adequacy)

유엔 경제적,사회적,문화적 권리위원회 결의안 <적절한 주거의 권리에 관한 일반논평4> (1990년)

□ 한국에서의 주거권 : 법/제도적 근거

“국가는 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.” (헌법 제35조 제3항)

- ▶ 주거복지적 관점보다는 개발정책의 일환으로 주거문제를 접근하고 있음

□ 한국에서의 주거권 : 법/제도적 근거

-주택법 (3조) : 시장과 복지적 관점의 혼합

주택정책을 수립,시행할 때는 ①국민이 쾌적하고 살기 좋은 주거생활을 할 수 있도록 하고, ②주

1) 본고는 본인이 분과위원 및 연구진으로 참여한 서울시·서울연구원(2012) ‘서울시민복지기준설정연구’의 주거분과 의제를 기본원고로 작성하였음.

택시장의 원활한 기능 발휘와 주택산업의 건전한 발전을 꾀할 수 있도록 하며, ③주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 하고, ④국민주택규모의 주택이 저소득자, 무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것을 국가와 지방정부의 의무로 규정

□ 한국에서의 주거권 : 법/제도적 근거

-주택법 (5조)

최저주거기준에는 주거면적, 용도별, 방의 개수, 주택의 구조,성비,성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하면, 사회적,경제적 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다. (5조2 3항)

최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하고, 주택정책을 수립,시행하거나 주택건설산업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하는 것을 국가 및 지방정부의 의무로 규정 (5조 3)

□ 한국에서의 주거권 : 법/제도적 근거

-주택법 (5조)

2013년부터는 임차료 부담이 과다하여 주거생활을 하기가 어려운 무주택 임차인 가구에 국가 및 지방정부가 주택임차료의 보조를 할 수 있도록 함 (5조 4 신설)

□ 국제적 기준에서 본 한국의 주거권

-1966년 유엔에서 제정된 국제 인권조약인 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’ (약칭 :사회권 규약, 160개국비준)은 1990년 한국 국회 비준을 정식으로 통과하여 동년 7월 10부터 국내법과 동일한 효력을 갖게 됨

-사회권규약에 가입하면 당사국은 국민들에게 노동권, 사회보장권, 주거권, 적정한 생활수준, 건강권, 교육권, 문화권 등을 보장하고, 의무이행에 대한 국가보고서를 5년마다 위원회에 제출해야 함

□ 한국에서의 주거권 : 국제적 기준에서 본

-사회권규약 선택의정서의 발효에 필요한 최소 10개국 이 비준완료 함에 따라, 한국도 선택의정서를 비준하면 사회권규약에 보장된 권리가 지켜지지 않을 경우 국내 구제절차 완료후 위원회에 진정할 수 있게 됨

-유엔인권위원회 이사국인 한국은 아직 선택의정서에 가입하지 않고 있음 : 정부가 조속히 비준하여 ‘사회권’ 의 실효적 보장이 앞당겨 질 수 있도록 해야 함

□ 주거복지의 개념 : 주거권을 실현시키는 수단 또는 주거권이 보장된 상태를 의미

보편적인 주거권 확보를 위해 주택과 주거서비스 분배의 형평성을 제고하고

거주성 · 이용가능성 · 접근가능성 · 입지 측면에서 쾌적한 거주환경과 (주택 house에 초점)

점유의 법적보호 · 부담가능성 · 문화적 적당성 측면에서 적절한 주거생활을 (주거 housing 또는 home) 조성하는 것을 의미한다.

□ 사회적약자에 초점을 맞춘 ‘주거복지’ 의 개념

주택이 없는 가구에 거처를 마련해 주고(공공임대주택등), 부적합한 주택에 거주하는 가구의 주거수준을 향상시킬 수 있도록 지원하며(최저주거기준 미달가구 지원등), 주거가 불안정한 가

구를 보호(홈리스, 저소득 세입자가구 지원정책등) 등 공공부문이 사회보장적 차원에서 모든 사회구성원 누려야 할 최소한의 주거수준을 보장함을 의미

2. 주거권의 관점에서 본 현실과 대안

1) 점유의 법적 안정성 원칙 (legal security of tenure)

점유형태에 관계없이 모든 사람은 강제퇴거, 철거 등에 대한 법적 대항력을 가져야 한다.

(1) 현실

□ 재개발 등 철거현장에서의 인권침해

재개발현장에 조합과 철거계약 체결 후 들어오는 철거업체는 퇴거가 이루어진 건물의 철거를 목적으로 하는 업체일 뿐이므로, 세입자들의 퇴거 등에 관여할 수 없고 명도집행의 엄격한 절차가 규정되어 있으나 마찰이 상존

- 주민들에 대한 적절한 보상과 주거대책 마련되지 않은 상태에서 개발사업이 진행되고 강제퇴거와 동시에 철거가 이루어지면서, 강제철거에 저항하는 주민들과 용역업체 직원들과의 물리적 충돌 및 해당 주민들에 대한 인권침해가 빈번하게 발생(철거과정에서 폭력사태 : 2009년 1월 20일 발생한 도시환경정비사업 지역인 용산4구역의 참사)

< 참고자료 >

뉴타운 개발 후에 대부분 떠날 수 밖에 없는 세입자의 운명과 허울좋은 주택 추가 공급효과

현 행					계 획			존치		
총면적(㎡)	가구수			인구수	주택수	총공급주택수(임대포함)	임대주택건립수	원거주세입자대비입주비율	가구수	
	가옥주비율	세입자가구수	비율							
	합계									
26,860,320	28%	216,736	72%	300,898	743,111	97,482	233,066	40,853	18.85%	53,795

□ 임대료 연체에 따른 강제퇴거의 위험성 증가

- 임대료 체납현황 (2012년 10월말 현재)

	전체가구수	연체가구수	연체율	연체금액
SH공사	134,853	19,958	14.8% 7가구당 1가구	69억원으로 역대 최고수준
LH공사	539,056	115,624	21.4% 5가구당 1가구	334억원으로 역대 최고수준

□ 임대료 연체에 따른 강제퇴거의 위험성 증가

명도소송, 강제퇴거 현황

	명도소송가구	소송후 자진퇴거	소송후 강제퇴거	정부대책
SH공사 (2009.1-2012.6)	2378가구	490가구	216가구	'희망돌보미' 등 공공일자리:대상자가 연체가구의 1%미만
LH공사 (2009.1-2012.6)	1만3055가구	2224가구	328가구	공공일자리:대상자가 연체가구의 0.85%

□ 서울시의 재개발임대아파트 임대료부담 가중

- 2011년 임대료 인상(월임대료와 보증금 각 5%)과 전세전환이율 인상 조치로 입주자 부담 크게 상승 (재개발임대아파트 전세전환비율 51.3%)
- 전체 150개 재개발단지의 평균 전세가는 5% 임대료 인상분을 포함하여 1년 사이에 30.9%나 인상되고, 가구당 평균 1천만원 이상의 추가부담이 발생함.
- 도시근로자 평균임금 70% 정도의 중위소득 이상의 가구가 주로 입주하는 장기전세주택(시프트) 보다 평당 보증금이 비싼 재개발임대아파트 단지가 18개로 늘어나게 됨.

□ 가파르게 오르는 공공임대주택의 임대료 추이

- 건설원가 연동형 임대료체계가 주된 원인

<서울지역 재개발임대아파트 입주년도별 임대료 추이>

공급시기	전용면적	세대수	임대보증금	월임대료
1993-1999년	31.1	425.8	8,671	112,637
2000-2004년	31.6	479.1	11,459	140,879
2005-2009년	31.0	268.0	17,931	181,800
2010-2012년	34.3	-	24,186	195,886

SH공사 <재개발임대주택 입주자 모집공고>를 분석한 자료 (2013.2 현재)

□ 공공임대주택 불법거주배상금의 실태

- 3개월 이상 연속 체납세대는 임대약관에 따라 직권 계약 해지될 수 있고 해지후 1개월 이내에 주택명도를 해야 하며, 관리주체의 주택 명도소송 승소시 명도기간 경과 후 주택명도시까지 기본임대료의 122%(SH공사), 150%(LH공사)를 부과 (연리 기준 25-60%)
- 명도소송 및 명도집행 시 소송 및 강제집행 비용(200만원~300만원 내외)을 잔여보증금에서 공제함으로써 퇴거 후 대체 주거공간 마련이 어려운 상황이 발생함

□ 민간임대주택 임대료 체납문제

- 경기침체, 전세폭등(서울지역 2011년 10.5% 인상, 2008년부터 2012년 3월까지 36.3% 인상), 반전세 및 월세비율 증가로 임대료 연체로 인한 퇴거위기가구가 증가하고 있을 것으로 추정됨 : 기초통계 자체가 없는 상황

(2) 대안

□ 강제철거 상황의 최소화

- 원칙적으로 적절한 주거생활을 누릴 권리를 심각하게 침해할 수 있는 강제퇴거는 금지하되, 불가피한 경우에 필요한 최소 범위 내에서 예외적으로만 인정
- -강제철거나 퇴거시 인권지침을 준수하도록 관련 법률 개정 추진이나 조례 마련

□ 법률에 따라 위법적 인권침해에 대한 규제 강화

- 도시정비사업에서 주민퇴거시 민사소송절차(명도소송)를 거쳐야 하며, 소송의 결과 강제집행에 이르더라도 강제퇴거절차는 반드시 집행관의 주도로 이루어져야 하며, 민사집행법상 절차를 준

수하도록 규정

□ 강제퇴거, 철거시 준수해야 할 기본원칙 마련·시행

- 사전조치의무화 : 사전협상, 공무원 등 입회상태에서만 퇴거절차 진행, 신분공개, 동절기/심야/악천후 퇴거행위 금지
- 생가에 대한 강제철거 금지 : 퇴거완료후 철거가능
- 강제퇴거 및 철거 과정에서 폭력행위 금지

< 서울시 정책의 예 (2013.2) >

- 재개발사업구역에서 주민 이주를 진행할 경우 사업시행인가후 조합·집주인·세입자·공무원 등 5명 이상이 참여하는 '사전협의체' 를 구성하고, 합의를 통해 이주가 이뤄지게 할 방침
- '관리처분인가' 를 준비 중인 단지들은 의무적으로 협의체를 구성하고, 합의가 안 되면 각 자치구 '도시분쟁조정위원회' 가 조정
- 재정비사업에서 강제철거를 원칙적으로 금지하기 위해 겨울철 철거 제한과 사전협의체 구성 및 운영 등을 담은 '도시 및 주거환경정비법' 개정안 마련도 국토해양부에 요청할 방침

□ 공공임대주택 퇴거위기 가구 지원

- 가구별사례관리 강화 : 공공 및 민간주거복지센터
- 마을기업 설립지원, 단지관리 등 일자리 지원 (서울시 경과적일자리, 장기공공임대주택 삶의질 향상지원법)
- 와병 등 일시적인 위기시 긴급임대료 지원

□ 불법거주배상금 정책 변화

- 명칭변경 : 임대료 체납 가산금
- 징벌적 가산금 효율완화 : 통상적 공공요금 연체율 수준으로
- 강제집행 불가피시 홈리스지원체계 연계, 임대료바우처 등을 통해 민간임대로 이전가능하도록 지원 등

□ 공공임대 소득수준에 따른 임대료 차등화 실시

- 2005년부터 시행된 시범사업에서 소득 1-2분위 저소득입주자의 소득대비 임대료 비중은 37%에서 27.3%로 개선됨
- 소득 1분위는 월임대료 할인, 소득 5분위 이상은 일정액의 할증임대료 부과

2) 차별배제

월세로 혼자 사는 노인 가구 증가 EBS (2013.9)

독신가구의 비중이 2008년 23%에서 2011년에 25.09%로 증가. 전세(7.12%→5.34%)는 감소했지만, 월세는 6.78%에서 8.16%로 증가

서울시, 사회적 약자 인권 사각지대 없앤다 국민일보 (2013.7)

향후 5년 내 시설거주 장애인의 20%인 약 600명에게 지역사회에서 자립할 수 있도록 주거 및 일자리 등을... 대한 실태조사 및 대책 마련도 추진된다.

(1) 현황

□ 상대적으로 열악하고 불안정한 주거환경에 거주하는 장애인

질문	응답	대안
방음, 한기, 채광 및 난방설비를 갖추지 있지못함	16.5%	주택개량사업 지원 확대 (경험자 0.5%)
소음·진동·악취·대기오염 등으로 인해 거주하기 적절하지 않은 공간에 살고 있음	13.3%	
지하, 반지하, 옥탑방에서 거주하고 있음	4.8%	공공임대주택
상가, 공장, 비닐하우스 등 비주거공간에서 살고 있다	3.0%	입주기회 확대
전기세 등 공과금 미납 경험있음	10.5%	긴급지원제도대상 확대
난방 단절경험 있음	6.2%	
전기나 수도가 중단된 경우있음	2.4%	
임대료를 내지 못해 이사한 경험있음	9.0%	긴급임대료 지원 시행

보건복지부 장애인실태조사 (2008,2011)

질문	응답	대안
영구임대 입주경험	8.9%	임대입주기회 확대
공공(국민)임대 입주경험	1.0%	
살고싶은 주거유형	일반주택 96.9% 생활시설 1.6% 공동생활가정(그룹홈) 1.2%	거주지역사회 거주 지원 강화
주거복지사업 만족도	영구임대주택89.8%저소득층월세지원사업 97.6%	주거복지 지원 확대

□ 혼자사는 노인이 급증하고 주거의 질의 낮아지는 추세

■ 복지부 노인생활실태조사 (2008,2011)

- 독거노인가구의 비중은 2008년 23%에서 2011년에 25.09%로 느는 등 점진적인 증가 추세
 - 거주 주택유형을 보면 자가주택(77.72%→73.25%)과 전세(7.12%→5.34%)는 감소했지만, 월세는 6.78%에서 8.16%로, 기타유형의 거주형태도 8.38%에서 13.26%로 증가하는 등 최근 노인가구의 주거환경이 취약해짐
 - 실버주택(법률상 노인복지주택)과 기초생활수급자 등을 대상으로 하는 노인복지시설이나 영구 임대아파트 외에 생활권내에 지속 거주할 수 있는 공공거주시설이 전무한 실정

□ 주택정책 대상에서 배제된 성소수자

- 현 주택정책은 성소수자를 배제하는 ‘세대’ 개념에 기초하고 있음
- 사회통념이나 제도상 ‘가정’의 개념이 이성애적 혈연관계 만을 인정함
 - 서로 다른 세대로 구성된 가구나 다양한 형태의 공동체들은 공공임대 등 주택정책에서 배제
- 성소수자들이 동반자 관계를 이루어 동거하는 경우 ‘세대’가 아니기 때문에 공공임대주택에 거주할 수 없고, 임대차계약이 승계되지 않음

□ 상당수가 비주택에서 거주하는 이주노동자들

- 한국의 이주노동자들은 주택정책에서 차별을 경험하거나, 부적절한 위치, 과밀된 환경, 생활설비가 거의 없

는 집에서 사는 경우가 많지만 정부차원의 실태조사 없음

- 범부처인 태평양 등, 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사 (2013) : 이주노동자 숙소중 컨테이너는 30.2%, 비닐하우스는 4.1%
- 국가인권위원회 「부산지역 이주노동자 인권실태 설문조사」(2008)
49.8%는 최저주거기준(12㎡)에 못 미치는 6.6㎡ 이하의 방에 거주, 이들 중 61%가 세 명 이상의 동료와 함께 생활. 3.3㎡ 이하의 방에 거주하는 이주노동자들의 45%도 세 명 이상의 동료와 함께 거주중. 이주노동자들이 거주하는 숙소에 샤워시설이 없는 경우가 8%, 화장실이 없는 경우가 4%, 취사시설이 없는 경우가 21%.

□ 주택정책에서 차별받는 1인 가구

- 1인 가구는 전체 가구의 25.3%를 차지하고 있어 가구원수 기준으로 최대 비중
- 국민주택기금에서 운영하는 대출에서도 차별 : 30세 이상이 되어야만 단독세대주로 인정 (35세이하에서 2013년 완화)
- 공공임대주택에서 1인가구 입주가 적합한 원룸형 재고 물량 거의 없음 : 매입임대주택, 주거취약계층임대주택에 소량 있음

□ 공공임대주택 단지의 생활관리 또는 커뮤니티 활성화 미흡

- 공공임대주택이 대단지로 조성된 경우에는 지역이 침체되고 사회적으로 단절되어 빈곤문화가 확대 재생산되고 있음
- 임대주택 입주자에 대한 통합적 사회서비스 제공 미흡, 지역사회 및 분양주택으로부터 사회적 배제와 소외
- 임차인대표회의 조직률(115개단지, 30% 미만)이 낮고, 조직된 경우에도 권한이 주어지지 않아 주민자치와 관리참여 미흡

(2) 대안

□ 노인과 장애인에 대한 주거지원을 보호시설과 시장형 실버타운 등에서 지역사회 주거에 기반한 방식으로 전환

- 독립적 주거생활에 제약을 받는 취약성을 지닌 노인이나 장애인을 대상으로 주거와 휴먼서비스를 결합한 지원주택(Supportive Housing) 프로그램을 시설보호의 대안으로 정착
- 매년 공공임대주택 입주물량의 10% 이상을 장애인가구, 노인가구에 우선 배정하고, 설계단계부터 충분한 편의시설 확보
- 탈시설을 위한 체험홈, 자립생활가정의 확충
- 노인에 대한 주거지원을 보호시설 내지 시장형 실버타운에서 염가 임대주택 정책으로 전환

□ 국가적 차원의 이주노동자 주거실태 조사 실시 : 최저주거기준 미달 현황 파악 및 지원방안 수립 (별도의 임대료 지원제도 실시 검토)

- 근로계약 체결시 주거시설 제공시 구체적인 내용 고지

□ 1인가구 입주에 적합한 공공임대주택 공급 확대

- 염가형 원룸형 등 공급확대로 공공임대주택 입주시 단독세대주 연령제한 규정 삭제(기존 30세이상)와 같이 차별 폐지
- 활발한 가구분화의 흐름에 대응하는 소형주택 공급확대 전략 구사 4

□ 주택정책의 ‘세대’ 개념 전환

-정부는 ‘세대’ 개념을 이성애적 혈연관계 이외의 다양한 관계들이 포함될 수 있도록 수정하여 성소수자 차별 철폐

□ 공공임대주택 단지의 커뮤니티 활성화

- 커뮤니티 활성화를 위해 임차인대표회의의 역할 강화
- 임차인대표회의가 관리에 참여할 수 있는 분야와 권한의 확대 필요
- 주민자활센터 또는 커뮤니티센터 설치·운영 : 주거복지와 자활·노동교육 등의 복지서비스의 결합을 통해 공공임대주택 단지 내에 경제적 자활을 위한 공동체기반 구축. 아동·청소년을 대상으로 하는 교육문화 프로그램을 통한 빈곤의 대물림 방지 및 주변지역과의 사회통합을 통한 확대된 커뮤니티 주거문화 조성

3) 접근 이용가능성

(1) 현황

□ 주택보급율은 100%를 넘었지만 국제적 비교시 여전히 주택수는 부족

-1-2인 위주의 급격한 가구구성변화에 따라가지 못하는 주택 공급정책과 비주택 거주자가 존재
출처:국토해양부 (2013)

주택보급률 추이 (단위:천호,천가구,%)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전국	99.6	100.7	101.2	101.9	102.3	102.7
서울	93.2	93.6	93.1	97	97.1	97.3
경기	95.6	96.0	96.5	100.1	99.6	99.3

-주요 선진국의 주택보급률 : 일본 115.2%('08년), 미국 111.4%('08년), 영국 106.1%('07년), 주요국 1,000인당 주택호수 (2008년)

국가명	호수
영 국	444
일 본	453
한 국(2010)	363
네덜란드	431
스웨덴	486
덴마크	500
독 일	488

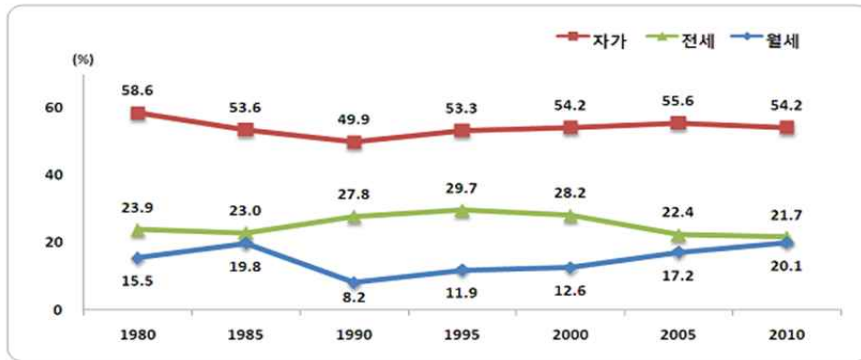
□ 줄어드는 전세와 전세가격의 폭등

- 주택시장의 침체 및 전세의 월세전환 증가 : 자가 비율이 점차 감소하고, 월세의 비중이 전세를 추월하기 직전

■ 점유형태1 (1980-2010)

구분	계	자가		전세		월세		무상	
		가구수	비율(%)	가구수	비율(%)	가구수	비율(%)	가구수	비율(%)
전국	17,733,831	9,532,439	53.8	3,864,820	21.8	3,834,566	21.6	502,007.	2.8

■ 점유형태 2 (2013)



국토교통부 (2013)

■ 주택전세가격동향

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	계
전국	1.7	3.4	7.1	12.3	3.5	28.0
수도권	1.7	4.2	6.3	11	2.1	25.3
서울	1.1	6	6.4	10.8	2.1	26.4
강남	-1.2	7.9	7.6	11.1	2.4	27.8
강북	3.5	4	5.1	10.6	1.8	25

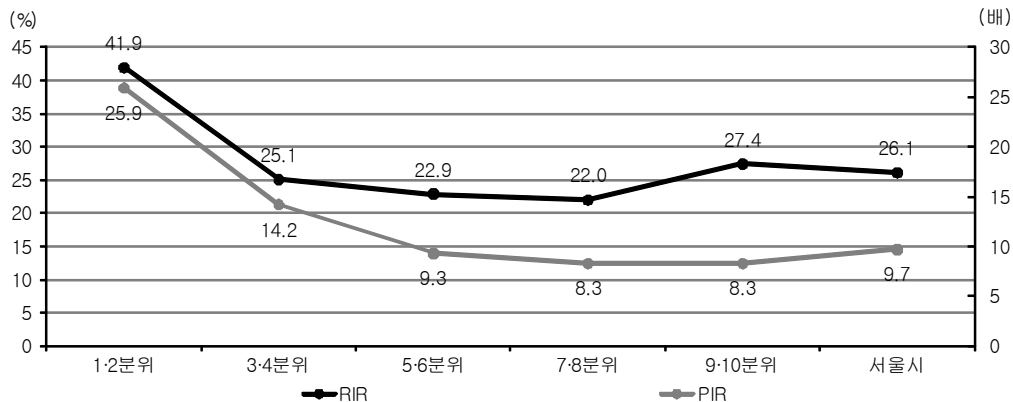
한국감정원 (2013)

○ 2009년 2/4분기 이후 주택전세 및 월세가격 꾸준히 상승

- 주택가격 상승을 통한 시세차익을 거두기 힘들어지자, 주택소유자들이 임대를 통해 운용수익을 올리려 하면서 전세물량이 크게 줄어들었기 때문
- 과거 수익성이 낮다는 이유로 소형주택을 적게 건설한 것과 재정비사업의 추진으로 인해 소형주택이 많이 멸실된 것도 전세가격 상승을 부추기는 요인
- 향후 인구 및 가구구조의 변화, 노인인구 및 고령자가구의 증가, 1-2인가구의 증가 등을 감안할 때 임대주택시장의 확대현상과 전세제도의 점진적인 위축현상은 불가피할 것으로 예상
- 비교적 높은 주택담보대출 비율로 인해 전세제도가 급격하게 소멸되지는 않을 것으로 전망됨

□ 저소득층에게 과중한 임대료 부담

- 특히 소득 1-2분위의 RIR (Rent-to-Income Ratio : 소득대비임대료)이 41.7%(서울41.9%)로 나타나, 이들 계층의 임대료부담이 과중함을 알 수 있음.



<그림 VI-2> 소득수준별 주거비부담 (서울현황)

□ 부족한 공공임대주택 제고

- 많은 선진국의 경우 공공임대주택이 전체 주택에서 차지하는 비율이 상당히 높고, OECD 국가는 평균 11.5%임 : 우리나라의 경우 5.0%(11년 제고 기준)

임대주택 제고 현황 (단위:천호)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
합계	1,046	1,150	1,243	1,330	1,335	1,341	1,311	1,399	1,460	1,487
장기(영구/50년/국민)임대	304	330	358	403	461	549	581	667	723	748
5년건설/사원임대	682	695	675	691	627	523	456	472	462	464
매입임대	60	125	210	236	247	269	274	260	275	275

국토교통부 (2013)

주요 선진국들의 공공임대주택 비중 (2008년 기준)

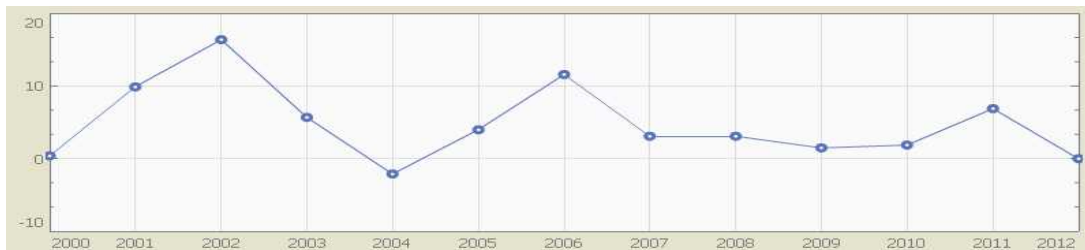
국가	영국	네덜란드	독일	프랑스	한국
비율	19%	32%	5%	17%	5.0%

통계청 (2013)

- 택지개발사업에 의한 공급이 한계에 봉착 : 서울, 수도권에 거주근접성이 낮아 택지로서의 활용도가 낮은 땅을 제외하면 대규모 주택건설이 가능한 부지는 행복주택과 같이 기타 유희지외에는 매우 부족한 실정

□ 높은 주택가격

미국 경제위기 이후에도 2010년과 2011년에만 소폭하락 : 부동산가격 하락폭에 대한 사회적 과대포장 전국 주택 매매가격 동향



통계청 (2013)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	계
전국	0.4	9.9	16.4	5.7	-2.1	4	11.6	3.1	3.1	1.5	1.9	6.9	0	62.4
수도권	2.3	13.9	21.8	7.4	-2.9	5.1	20.3	5.6	5	1.2	-1.7	0.5	-3	75.5
서울	3.1	12.9	22.5	6.9	-1.4	6.3	18.9	5.4	5	2.7	-1.2	0.3	-2.9	78.5
강남	4.4	17.5	27.4	10.5	-1.6	9.4	22.7	2.6	1.3	3.4	-1	0.3	-3.5	93.4
강북	1.4	7.7	16.3	2.9	-1.2	3.3	14.8	8.7	8.8	1.9	-1.4	0.3	-2.3	61.2

한국감정원 (2013)

- 주택가격 및 임대료의 적정성을 나타내는 지표인 PIR(Price-to-Income Ratio : 가구소득 대비 주택 가격) 및 RIR(가구소득 대비 임대료)이 상당히 높은 수준

주택가격관련 지표 비교

구분	서울	동경	런던	파리	뉴욕	비고
소득 대비 주택가격 (배) PIR	9.4	7.7	7.8	8.3	6.2	2006-08년,KB금융연구소(2013)
소득 대비 임대료 (%) RIR	26.1	26.7	35.0	24.0	24.3	
1인당 GDP (천달러)	19.1	29.3	46.2	42.7	52.8	2006/07년

- 유엔인간정주회의 PIR : 적정 권고기준 3.0-5.0배

□ 가파르게 오르는 공공임대주택의 임대료 추이 : 건설원가 연동형 임대료체계가 주된 원인

<서울지역 재개발임대아파트 입주년도별 임대료 추이>

공급시기	전용면적	세대수	임대보증금	월임대료
1993-1999년	31.1	425.8	8,671	112,637
2000-2004년	31.6	479.1	11,459	140,879
2005-2009년	31.0	268.0	17,931	181,800
2010-2012년	34.3		24,186	195,886

- SH공사 <재개발임대주택 입주자 모집공고>를 분석한 자료 (2013.2 현재)

(2) 대안

□ 공공임대주택 제고 확충

- 주택가격을 하락시키는 효과를 거둘 수 있고, 수혜자편익이 가장 큰 주거복지정책인 공공임대주택의 공급을 주택제고의 10% 수준까지 지속적으로 확대
 - 자치구별로 공공임대주택이 편중되어 있는 문제에 대한 대응방안으로 자치구별로 일정 정도의 공공임대주택을 확보하도록 의무화
 - 기존 공공임대주택 거주가구 가운데 최저주거기준에 미달한 가구의 경우에는 기준에 충족하는 주택을 알선하도록 함.

□ 공급방식의 다양화

- 민간부문을 활용한 공공임대주택 공급 다양화를 통한 공공임대주택 공급 확대 : 소규모 생활권내 신축, 매입형, 준공공임대형 등 공공임대주택의 공급유형을 다양화하여 선택의 폭 확대

< 정부, 지자체 정책 분석 >

□ 서울시 장기안심주택 (2012-)

제도	내용	공급목표	지원절차
전세금지원형 (세입자지원형)	세입자가 원하는 주택을 SH공사가 전세계약해 세입자에게 70%수준으로 다시 공급	2012년 1350가구, 2013년 1370가구 기공급, 2014년 1350가구 공급 예정	서울시가 전세보증금 일부를 무이자로 지원. 소득 70% 이하 가구를 대상으로 보증금 1억5000만원의 30%까지 최장 6년까지 지원 (재계약시 전셋값이 10%이상 인상되면 5% 초과 임대료는 서울시가 지원)
리모델링형 (집주인지원형)	주택개조 필요 소유자에게 최대 1,000만원 한도로 리모델링비용을 지원	2013년 100가구(시범사업)	

□ 국토부

1) 민간임대주택이면서도 공공성을 갖는 ‘준공공임대주택’ 도입 (임대주택법 개정안 입법예고 2013.8)

⇒ 의무임대기간 연장(5년⇒10년), 임대료 인상률 제한(연 5%) 및 최초임대보증금·임대료 제한(시행령으로 구체화)을 받는 대신, 매입임대보다 강화된 세제혜택(양도세, 재산세)*, 주택기금 융자(개량, 매입자금 저리대출)** 등 인센티브 추진

* 재산세: 전용면적 40㎡ 이하 주택은 면제(현행 매입임대: 50% 감경)
 양도소득세: 10년 보유 시 장기보유특별공제 60% 적용
 (현행 다주택자 : 10년 보유시 장기보유특별공제 30% 적용)

** 주택 개량·매입자금 지원방안

개량자금 : (금리) 연 2.7%, (대출한도) 60㎡이하 1,800만원, 85㎡이하 2,500만원
 매입자금 : (금리) 연 3.0%, (대출한도) 7,500만원

2) 택지비 부담 완화 및 도심내 자투리 땅 활용을 통한 민간임대 : 주택 공급 활성화를 위하여 ‘토지임대부 임대주택’ 도입

⇒ 임대사업자가 토지를 임차하여 주택을 건설·임대하는 경우 그 기간 동안 지상권이 있는 것으로 보도록 하여 초기 사업비부담*을 완화하면서도 임차인의 주거안정 확보

* 임대주택 사업비에서 택지비가 차지하는 비중이 통상 30 ~ 45% 수준

< 8·28 전·월세 대책 개관 >

- 세금과 이자를 깎아줄테니 빚내서 집사라는 정책

전세 수요의 매매 전환 유도 정책

수익·손익공유형 모기지 도입	
지원대상	부부 합산 연소득 7천만원 이하 무주택 세대주(생애최초주택 구입자 한정)
대상주택	전용 면적 85㎡ 이하, 가격 6억원 이하 공동주택(수도권·지방 광역시 한정)
지원한도	주택 가격의 최대 70%(수익형)·40%(손익형), 2억원 한도, 구입자 연소득의 4.5배 이내
지원금리	1~2% 고정금리
대출기간	20년
취득세 인하	
현행	9억원 이하 1주택 2%, 9억원 초과 1주택 또는 다주택 4%
변경	6억원 이하 1%, 6억~9억원 2%, 9억원 초과 3%
주택 구입자금 지원 확대	
금리	4% → 2.8~3.6%로 조정
주거용 오피스텔도 대출 대상	
소득요건	부부 합산 연 4500만원 이하 → 6천만원 이하
대상주택	3억원 이하 → 6억원 이하
대출한도	1억원 → 2억원
주택 구입자금 지원 확대	
기준시가 4억원 이하 주택 모기지에 대해 소득공제	
1주택자가 대체주택 취득할 때 주택 모기지 소득공제	

< 문제 >

- 집주인 손실 비용, 정부·납세자 부담 : 집값이 올라야 국민주택기금이 손실을 입지 않는 구조
 - 취득세 영구 인하, 지방세수 결손 : 다주택자 금액 무관 4% 과세를 폐지하는 등 지방세수의 3분의 1을 차지하는 취득세 세수결손 규모가 연간 2조4천억원에 이를 것으로 추산됨 (안행부)
 - 주택 구입자금 대출 요건 완화로 가계부채 심화 예상 : 4·1 부동산 대책 이후 가계대출은 2분기 석 달 동안에만 17조5천억원 증가해 6월말 현재 980조원에 달해 향후 집값이 상승하지 못하면 집을 팔아 대출금을 갚을 수도 없는 하우스푸어, 깡통주택이 양산될 수 있음
- <한겨레21>

□ 강력한 전세가격 안정화 정책 필요

- 과도한 주택거래 활성화 및 가격인상 유도 정책 포기 필요 : 전세가격 지속 상승 유발 가능성
- 전월세 시장가격을 하향안정화시킬 수 있는 공공임대주택 공급확대
- 다주택자 보유 주택을 세제혜택, 개량지원, 임대소득세 감면 등을 통해 준공공임대주택으로 내놓을 수 있도록 유도
- 전월세 등록제 실시 : 전입신고시 전산입력되어 행정적기반이 조성되어 있음. 정보공개시 임대인과 임차인간 정보비대칭이 해소되고 임대료 폭등을 막을 수 있으며 임대소득세 부과, 지역 및 평형별 공정(기준)임대료 기준으로 삼을 수 있음

○ **세입자의 계약갱신 청구권 도입** : 독일, 영국 등 유럽 각국은 임대차 계약기간이 종료되어도 임차인이 종료의 의사표시를 하지 않으면 계약은 계속 존속(갱신)되고, 임대인이 계약을 해지, 종료시킬 중대한 사유를 입증할 경우에만 종료됨 9갱신거절사유

- 현재 국회발의된 개정법률안은 임차인이 기간만료전에 갱신청구권을 행사하도록 하던 차임연체, 주택전대, 고의적 판손 등 임차인의 의무위반이나 주택철거 등 정당한 사유가 있을 때에 한하여 임대인이 갱신거절권을 행사하도록 하는 내용을 담고 있음 (현행 상가임대차보호법의 방식)

○ **임대료인상을 상한제 실시** : 상가임대차보호법(연9%이내)과 같이 1차적으로 월세에 한해서라도 우선적으로 도입하면 전세의 급격한 월세전화 추이도 막을 수 있을 것으로 기대됨

- 영국의 공정임대료제도는 금액상한제, 프랑스의 임대료 인상을상한제는 최초 임대료는 임대인 재량에 맡기되 갱신시 인상을을 건축비상승분이나 물가지수 같은 지표인상을 이하로 제한하는 방식 (후자가 우리현실에 적합)
- 한국은 계약존속기간중 보증금, 차임증액시에 연5% 범위내에서만 증액하도록 인상을 제한하고 있지만 신규 임대차 계약이나 갱신시 인상폭에 대한 제한이 없음
- * 현재 정부는 전월세 상한제와 계약갱신권 제도가 외국에 없거나 폐지된 것처럼 주장하고 임대료가 오히려 폭등할 것이라고 주장하지만 근거가 미약함 (정부 : 1989년 임대차기간 2년으로 확대시 두자리수 인상을 근거로 들 ▶ 87년과 88년에도 두 자리수 인상이 있었음. 2003상가건물 임대차보호법에서 인상을 상한제 도입되었지만 전혀 임대료 인상 등의 부작용 없었음)

□ 공공임대주택 공급과의 균형을 고려한 주거비 보조제도 도입

< 정부정책 >

'기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안'을 통해 2014년 10월부터 시행될 주택 바우처 기준이 확정

- 4인 기준 월소득 165만원(중위소득 43%기준) 이하 가구에 매달 11만원의 주거급여를 지급 : 기존 주거급여 대비 24만가구가 늘어난 약 97만가구까지 확대될 전망
 - 주거 유형별로 임차가구에는 임차료를, 자가가구에는 유지수선비를 지원
 - 지급금액은 기준임대료 및 실제 지불임대료 중 적은 금액을 기준으로 산정 : 수급자의 소득인정액이 생계급여 기준금액보다 적거나 같은 경우에는 기준임대료(또는 실질임대료) 전액을 지급하고, 소득인정액이 생계급여기준금액보다 높은 경우에는 기준임대료(또는 실제임대료)에서 자기부담분(소득인정액에서 생계급여기준금액을 뺀 금액의 50%)을 공제해 지급
- 예) 서울에서 매월 임차료 20만원을 내는 A씨(1인가구)의 소득인정액이 20만원이라면 기준임대료(17만원) 전액을 지급받는다. 또 소득인정액이 50만원이라면 기준임대료에서 자기부담분을 공제하고 지급받는데 이때 자기부담분은 소득인정액(50만원)에서 생계급여기준금액(37만8000원)을 뺀 금액의 50%(6만1000원)로서 10만9000원을 지급받는다.

○ 정책 평가와 비판

- 금번 정책은 기초생활보장제도의 개편방안인 개별급여화의 일환으로 기존의 ‘주거급여’에서 수혜가구수 일부 증가, 지급 금액의 증액 정보 보완된 방안임 : 이명박정부 시기부터 도입을 검토해온 주택바우처제도의 본격적인 실시로 보기 어려움
- 향후 공공임대주택의 재고량이 전체 주택재고의 10% 정도가 되어 민간부문 임대주택시장의 임대료를 안정시키는 역할을 할 수 있을 때까지, 주거비보조 프로그램은 정책대상을 빈곤층으로 한정하여 소득보조의 일환으로 운영하는 적합하므로 향후 공공임대주택 정책이 ‘주택바우처’ 제도로 인해 축소되지 않는지 시민이 감시해야 함

4) 홈리스 우선의 원칙

인권위 “노숙인 주거·건강권 보장해야“ 정책권고

연합뉴스 2013.02.05

노숙인 하루 한 명꼴로 사망

MBN 2011.08.21

(1) 현황

□ 주택+복지정책에 기반한 홈리스 지원은 이루어지지 않고 있음

- 거리노숙인을 포함한 홈리스에 대해서 기존의 복지정책은 시설입소를 통한 수용보호와 거리 및 역사 등 공공시설에서의 비가시화를 기본으로 해왔음
- 기존의 주택정책에서는 일정한 거주지가 없거나 주거가 박탈된 홈리스상태에 처한 가구에 대해서는 복지정책체계의 책임인 것으로 여겨 적극적 대응을 하지 않음 : 주거취약계층용임대주택 공급이 정책의 전부(매입, 전세임대주택을 노숙인, 쪽방민, 비닐하우스, 여인숙 거주자 일부에게 제공)
- 노동정책은 취업률 관리에만 초점을 맞춰옴 : 서울시 2012년 예산편성에서의 성과지표 ‘노숙인 쉼터의 확충 개소수’와 ‘노숙인 일자리 제공율’

□ 비주거거주자+거리,시설보호 노숙인+(주거박탈 위기가구)= ‘홈리스’ 의 급격한 급격한증가

- 다중이용시설(PC방, 찜질방, 다방, 만화방, 패스트푸드점 등) 거주자, 쪽방·고시원·여인숙 거주자 등 다양

한 형태의 비주택 거주민들이 늘어나고 있음.

- 서울시 등 대도시의 경우 저렴주거 부족과 임대주택가격 상승, 그리고 소득과 자산의 양극화 심화, 예방정책의 미흡이 홈리스 증가의 원인
- 국가는 준주택제도(고시원, 오피스텔등) 도입으로 공공임대 공급 등을 회피하면서 비주택거주자를 양산하는 정책을 시행

〈 주택 이외의 거처 : 항목별 분포현황 〉 (단위 : 호)

	1995	2000	2005	2010	
				가구수	인원수
호텔, 여관 등 숙박업소의 객실	2,701	7,227	4,580	15,830	25,371
기숙사 및 특수사회시설	5,950	12,147	9,357		
기타 (거리노숙 등)	33,532	51,399	15,803	96,824	216,863
판잣집 · 비닐하우스 · 움막			20,002	16,880	38,967
	42,183	70,773	49,742	129,534	281,201

(통계청) 1990년, 1995년, 2000년의 경우 ‘기타’에 판잣집·비닐하우스·움막 포함, 20110년 조사에서 ‘기타’는 공사장 임시막사와 사찰, 교회, 상가, 찜질방, 움막, 노숙 등 포함

〈 주거취약계층 규모 〉

구분	거리노숙	응급잠자리	노숙인쉼터	부랑인시설	다중이용소	쪽방	여관여인숙	고시원	비닐하우스촌	비닐하우스판잣집	합계	
개인	서울	1,395	427	1,590	1,230	24,279	3,099	1,780	76,511	5,472	2,482	118,118
	전국	2,689	508	2,636	8,160	62,818	6,582	25,577	136,332	6,914	32,053	282,161
가구	서울	1,395	427	1,516	1,230	24,279	2,977	1,573	76,131	2,346	1,365	113,109
	전국	2,685	508	2,549	8,153	62,818	6,045	22,601	135,654	2,964	13,906	256,020

자료 : 한국도시연구소(2011)

(2) 대안

□ ‘노숙상황(Homelessness)’에 대한 사회적 인식 필요

- 노숙인이라는 별도의 특성을 가진 인구층이 있는 것이 아니라 여러 가지 사유로 처할 수 있는 응급한 상황에서 누구나 처할 수 있는 상황임
- 응급적 주거기본권 위기상황에 대응하여 최소한의 주거공간을 제공하는 것은 인간의 기본적 욕구(Basic Human Needs)를 충족시키는 공공의 복지적 책임임.

□ 시설보호 중심 접근의 변화

- 거리노숙인을 포함하여 응급적 주거기본권 위기상황에 대한 개입은 이들을 격리하거나 집단적으로 수용하는 방식을 취해서는 곤란함. : 주거취약상황에 대한 공공의 대책은 반드시 지역사회 통합과 지역사회 주거생활을 지향하는 방향에서 모색되어야 함.
- 취약계층용 임대주택, 긴급주거지원(응급주택) 지원확대 필요

□ ‘노숙상황(Homelessness)’ 초기지원을 통한 거리노숙 예방 정책 강화

- 복지사각지대 발굴가구, 서울시 3중 그물망 체계 대상 가구 : 국토부 취약계층 긴급 주거지원에 의한 2년 내외 응급주택 지원 요망
- 단순 주택제공이 아닌 사례관리 지원 필요 : 지원주택 개념

5) 주거서비스 보장의 원칙

(1) 현황

- 현행 주거복지 프로그램별 지원대상 및 실적

□ 공공임대주택

프로그램	지원대상	지원수준
영구임대	- 국민기초생활보장 수급자, 법정모·부자가정, 장애인 - 청약저축가입자	250만원~550만원 5.5만원~8.5만원
50년 공공임대	- 국가유공자, 장애인, 철거민 등 - 청약저축가입자	450만원~2,350만원 6.0만원~28.0만원
국민임대	- 도시근로자가구 월평균소득의 50%/70% 이하 가구 - 청약저축가입자	2,000만원~4,000만원 10.0만원~20.0만원
장기전세 (서울시 Shift)	- 도시근로자가구 월평균소득의 70%/150%/180% 이하 가구	시세의 60%~80%
매입임대 (전세임대)	- 국민기초생활보장 수급자, 국가유공자, 장애인 등 - 청약저축가입자	300만원~400만원 8.0만원~10.0만원
장기안심주택 (서울시)	- 도시근로자가구 월평균소득의 70% 이하 가구	보증금 1억5000만원의 30% 까지 최장 6년까지 지원

□ 주거비지원

프로그램	지원대상	지원수준
저소득가구 전세자금 용자	- 최저생계비의 200% 이내 무주택세대주 - 전세보증금 1억2천만원 이하 임대시 8.4천만원까지 지원	보증금의 70%, 연리 2.0% (평균 3,363만원)
근로자·서민 전세자금 용자	- 연소득 3,000만원 이하인 근로자·서민	보증금의 70%, 연리 4.5% (평균 2,648만원)
주거급여	- 국민기초생활보장 수급자	최저생계비의 17.2% (8.5만원~31.3만원)
임대보증금 용자 (서울시)	- 최저생계비의 150% 이하인 공공임대주택 입주가구	보증금의 70%, 연리 2.0%
서울형 주택바우처 (서울시)	- 최저생계비의 120%/150% 이하 가구 - 영구임대주택 대기자, 철거세입자, 영구임대주택 자격상 실 퇴거자 등	4.3만원~6.5만원

□ 주택개량

프로그램	지원수준
농어촌 주택개량지원사업, 주거환경개선 주택자금지원사업, 주거현물급여, 장애인 주택개조지원사업, 사회취약계층 주택개·보수사업, 저소득층 에너지효율개선 사업, 슬레이트지붕개량사업, <서울형 집수리사업(S-Habitat)>	100만원~1,000만원

□ 공공임대주택 공급 위주의 정책을 펼쳐왔지만 공급물량은 부족, 수요자지원정책은 미비

□ 주거지원서비스 체계의 미흡

- 지역사회에서 안정적·독립적인 생활을 영위하도록 필요한 ‘주거지원서비스’를 제공하는 측면에 대한 고려는 미흡한 실정임. : 주택에서 안정적·독립적인 주거생활을 할 수 있도록 지원하기 위해 정보 및 상담서비스, 주거의 탐색·정착·유지를 지원하는 서비스, 혹은 주거를 중심으로 한 지역사회에서의 자립활동을 지원하기 위해 고용·복지·보건서비스와 연계해 주는 서비스

<영국의 Supporting People Service의 예>

보조금 신청과 가계관리에 대한 지원, 주택 내 가구 등의 구비에 대한 지원, 주택의 안전성·안정성 유지 지원, 사회적 활동 및 친교활동 참여 지원, 상담과 심리적 지지, 훈련 등의 탐색 지원, 임대주택 및 보조금 관련기관 등 다른 기관과의 행정처리 지원, 새로운 주거탐색 지원 등이 포함됨.

(2) 대안

□ 주거지원서비스 토대 마련 : 주거복지센터 확대 설치 및 운영

- 주거복지 수요계층에 대한 상담과 정보제공, 긴급임대료 등 응급지원, 주거취약가구 사례관리 등 역할
- 서울시는 현재 8개의 정규화된 주거복지센터를 3개 자치구당 1개 수준으로 설치
 - 2007년부터 현재까지 6년 동안 한시적으로 사회복지공동모금회의 지원으로 10곳 내외의 ‘주거복지센터’가 운영됨 : 주거지원서비스의 실천모델 개발을 위한 차원에서 운영
 - 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에 의해 시·도지사나 시장·군수·구청장은 주거약자에 대한 주거지원서비스를 위한 주거지원센터를 둘 수 있음.

< 주거복지 사례관리를 통한 대상별 지원내용 >

지원대상	지원내용
- 주거박탈위기가구 : 임대료 연체 및 경매로 인한 퇴거위기가구	긴급임대료 지원
- 최저주거기준 미달가구 : 물리적·질적 주거기준 미달의 열악한 주택 거주가구	주거환경개선사업, 공공임대주택 이주 지원
- 비주택 거주가구 : 쪽방, 고시원, 여관, 여인숙, 고시원 등 거주가구	맞춤형 공공임대주택 입주 지원
- 중앙정부의 긴급지원 대상가구 : 국토해양부의 긴급주거지원 가구, 보건복지부의 긴급지원 가구 등	공공임대주택 입주 연계, 입주 후 사례관리
- 기존주택 활용 공공임대주택 거주가구 : 기존주택 매입/전세임대주택 거주가구	임대료 연체가구 등 위기가구 연계 지원
- 지역별 주거빈곤층 : 철거세입자, 영세가옥주, 노인가구, 가족/단신홀리스 등	정보제공, 공공임대주택 입주 지원, 권익옹호, 제도개선 제안

□ 주거약자를 위한 맞춤형 자활프로그램과 강화

- 공공부문 차원에서 맞춤형 일자리 및 필요한 교육·훈련서비스 제공
- 자산을 형성하여 주거가 안정될 수 있도록 지원 : 공공임대 사다리 놓기, 월세에서 전세로, 전세에서 내집마련의 꿈을 갖도록

6) 적정주거공간 보장의 원칙

(1) 현황

□ 실효성 있는 최저주거기준 설정 및 적용

- 최저주거기준은 「주택법」 제5조의2에 의거하여 국토해양부장관이 설정·공고하는 “쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준”을 의미함.

가구원수별 최저주거기준

1) 양적기준

구 분	최저주거기준	
	실구성	전용면적(m ²)
1 인	1K	14
2 인	1DK	26
3 인	2DK	36
4 인	3DK	43
5 인	3DK	46
6 인	4DK	55

-K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌

비고 : 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 다음 각호의 기준을 따름

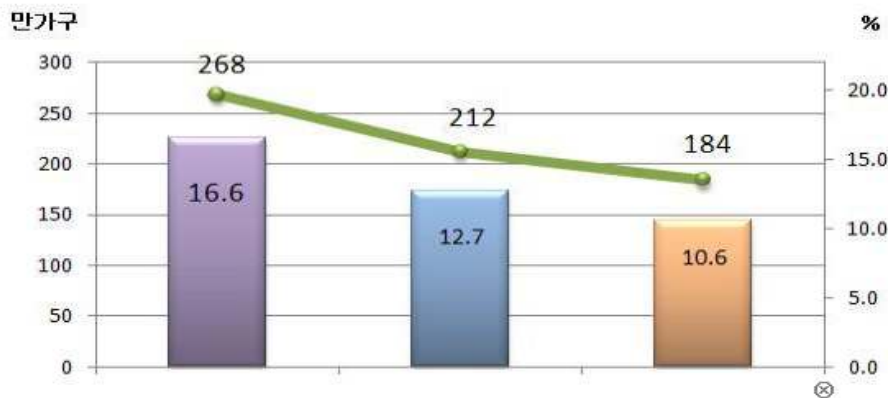
1. 부부는 동일한 침실 사용
2. 만6세 이상 자녀는 부모와 분리
3. 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리
4. 노부모는 별도 침실 사용

2) 질적기준 (구조성능환경기준) : 소음, 환기, 채광, 난방 등

- 판자, 슬레이트, 비닐 등 주택건설용으로 부적절한 자재를 사용하지 않을 것
- 건물내 바닥침하가 없을 것
- 기둥 및 내력벽에 경사가 발생하지 않을 것
- 심각한 지붕 침하, 지붕 천공 등이 없을 것

- 최저주거기준 미달가구 추이 : 점차적으로 줄어들어 2010년 기준 국내 1천773만 가구 중 10.6%인 184만 가구에서 2012년 128만가구(7.2%)로 56만가구가 감소 (국토해양부 주거실태조사, 2010/2012년)

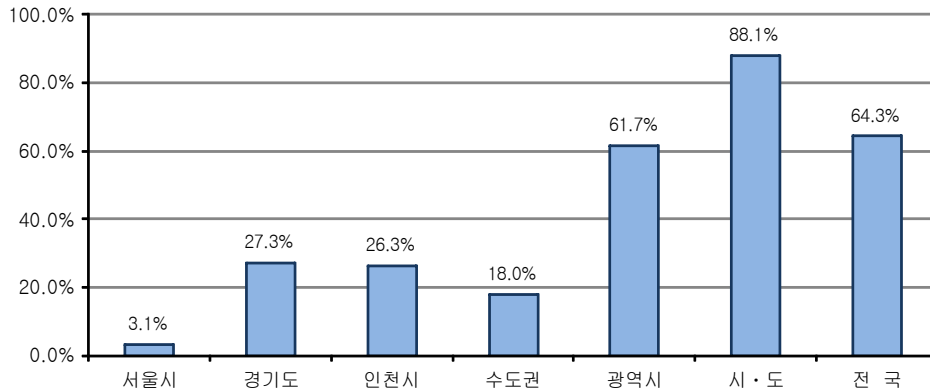
< 최저주거기준 미달가구 추이 : 2000년/20005년/2010년 비교분석 >



□ 낮은 저렴주택 재고의 비중 : 해당 지역의 무주택 중·저소득계층 연소득의 5배 이하의 주택

- 전국 64.3%, 수도권 18.0%, 서울시는 3.1%에 불과

〈 저렴주택 재고의 비중 : PIR 5배 이하 주택 〉



(주)부동산114의 유료 데이터 분석결과

□ 저소득층에게 더욱 더 심각한 에너지 빈곤

- 소득 대비 광열비비율이 10% 이상인 가구의 비율은 10.3%로 나타나, 산술적으로 10가구 가운데 1가구는 에너지빈곤층인 것으로 추산 : 소득분위별로는 1분위의 69.2%, 2분위의 27.5%가 소득 대비 광열비비율이 10% 이상

소득분위별 소득 대비 광열비비율 현황

(단위 : %)

구 분	10% 미만	10%~20% 미만	20% 이상	평균(%)
1분위	30.8	29.8	39.4	34.3
2분위	72.5	21.6	5.9	8.2
3분위	96.2	3.8	-	5.2
4분위	98.0	2.0	-	4.1
5-6분위	100.0	-	-	3.1~ 3.4
7-8분위	100.0	-	-	2.6~ 2.9
9-10분위	100.0	-	-	1.5~ 2.0
전 체	89.7	5.7	4.6	6.8

통계청 가계조사 (2008)

□ 단순 집수리공사 위주의 주택개량사업

- 2002년 국민기초생활보장제도의 주거현물급여가 도입되면서, 주택개량은 사업주체가 사회·경제적으로 취약한 계층에게 직접 개량서비스를 제공하는 방식으로 변화함 : 도배, 장판교체 중심으로 주택개량사업을 시행 중
- 기후변화시대 또는 신고유가시대의 주택개량사업은 에너지효율의 향상과 에너지빈곤층의 해소를 목표로 해야 함.

□ 주거공간으로서 적절하지 않은 지하(반지하 포함)에 사는 가구는 51만8천가구, 옥탑방은 4만9천가구 (2010년)

□ 공공임대주택 단지의 노후화

- 주민구성에 비해 부족한 부대복리시설
- 영구임대주택을 제외한 공공임대주택 단지의 복리시설은 저소득층이 많은 공공임대주택 주민의 복지수요

- 특성에 대응하지 못하고 있음 : 녹지, 휴게소, 주차장, 보육시설, 주민운동시설, 커뮤니티공간 등이 매우 부족
- 분양아파트에 비해 임차인의 관리참여 및 자율관리 노력이 부족하고, 유지관리가 비효율적으로 이루어지고 있어 노후화가 빠르게 진행되고 있음

(2) 대안

□ 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 적극적 노력

- 공공임대주택 공급정책에 입주대상층의 가구원수별 미달 현황을 반영하여 평면을 다양하게 설계하고, 현재 기준미달 (비)주택에 거주하는 저소득가구가 기준에 충족하는 주택으로 이주할 수 있도록 지원정책 마련
- 구조, 환경, 성능기준에 대한 구체적인 기준 마련 및 적용

□ 현시기 평균적 가구규모에 적합한 소형주택의 공급 확대

- 주택보급율을 높이고, 중하위 소득계층도 최저주거기준 충족 주택에 거주할 수 있도록 국민주택의 면적기준을 조정 : 평균가구원수가 5명이던 72년 정해진 국민주택(60㎡ 이하), 국민주택 규모의 주택(85㎡)을 평균 가구원수는 2.5명인 점을 고려해 국민주택은 50㎡, 국민주택규모의 주택은 75㎡ 정도로 조정할 필요가 있음. (UN의 주거기준이 1인당 17㎡)
- 현행 국민주택(60㎡ 이하), 국민주택 규모의 주택(85㎡)은 1972년 「주택건설촉진법」에 따라 제도가 마련되었는데, 당시의 평균 가구원수는 5.0명이었음. 현재 평균 가구원수는 2.5명이고, 향후 대부분의 선진국처럼 평균 가구원수 2.0명까지 가구분화가 지속될 것임.

□ 사회주택 건설 지원정책 수립

- 건설관련 사회경제적 조직(주택협동조합등)을 육성하고, 국민주택기금 저리융자, 재정지원을 통해 저소득층을 위한 생활권내 소형 임대주택과 지원주택을 건설하는 주체로 성장할 수 있도록 지원 : 지역사회내 적정주거공간 확보 진전이 가능

□ 주택에너지효율 개선사업 및 주택단열 지원사업 추진

- 5개 중앙부처에서 5개 사업이 실시되고 있는 공익형 주택개량사업을 조정하여 중복누락을 최소화하고 임대차 계약기간 연장, 임대료인상 상한 등에 대한 합의를 통해 임차인의 주거권 보호장치 마련

□ 고령인구의 증가에 대비하여 기존주택의 배리어프리화 지원, 신규주택의 유니버설디자인 유도 등을 통해 배리어프리 주택을 확보 → 기존의 주택개량사업과 연계하여 시행

□ 공공임대주택의 주거환경 업그레이드, 단지 리모델링 시행

- 기본원칙 : 매력적인 거주지로 ..., 최소한 주변지역에 신선한 자극으로 ...
- 공공임대주택 입주민의 물리적 환경에 따른 낙인화를 방지 : 디자인의 수준 제고, 공간의 개방화, 분양아파트의 부대·복리시설 및 옥외공간과의 질적 격차 해소
- 공공임대주택의 리모델링 가능연한을 20년으로 하여 단계적으로 사업 추진

7) 문화적특성 보장의 원칙

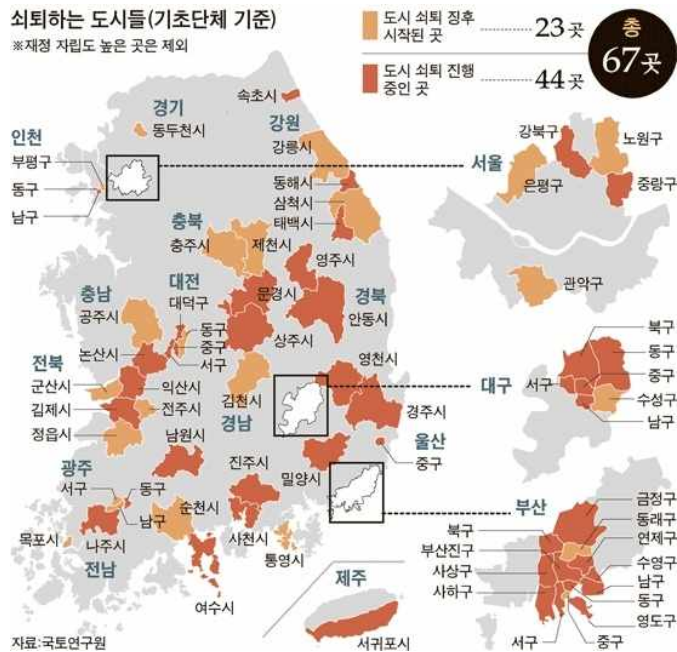
(1) 현황

□ 무분별한 개발로 인한 지역문맥의 파괴

- 사람과 역사 (고향처럼 살아온 사람과 스토리, 집단이주 등 정착지 형성과정), 근대주거유형 (주택, 골목, 커뮤니티 공간)이 소멸
- 서민주거지의 멸실 : 달동네가 개발되어도 인근의 단칸방과 옥탑방, 반지하방이나 다른 미개발 구역으로 이사할 수 있었던 시대가 끝남
- 각종 개발사업으로 정주성이 약화되면서 개별화, 파편화 심화
- 도시내 서민의 공동체 생활문화의 파괴

□ 주민참여 없는 개발과정

- 조합과 정비업체, 건설업체에 의해 실질적으로 주도되고 지자체가 방관하는 개발과정에서 공람과 이익제기, 총회 등 제도적 참여과정은 형식화되고 반대자는 현금청산, 강제철거된 온 오래 도시개발의 역사



중앙일보(2013)

(2) 대안

□ 점진적 도시재생 정책의 도입과 확산 : 전면철거재개발에서 주민주도 재생사업으로

- 서울시 주민참여형재생사업의 제자리찾기 : 주민회관 건설과 가로환경개선에 그쳐온 문제, 최근 대안이 모색됨 (계획과정에서부터 사회적, 경제적 재생의 요소 감안, 공동체 활성화와 주민참여 추진, 소리마을의 예)

□ 주민이 주도하는 마을만들기

- 단편적 물리적 환경개선에서 주민이 공유할 수 있는 공간과 활동의 창조, 공동체 활성화로 진화
- 마을의 문제, 과제의 발견에서 시작해 자원을 찾고 해결방안을 모색, 실천하면서 작지만 독창적인 마을별 계획을 수립
- 작은 모임, 가게, 품앗이 모임에서 시작해 협동조합, 마을기업 설립으로 지속가능성 제고

□ 도시재생의 제도화 : 협업에 기반한 도시재생특별법(2013.12.5 시행)

- 사회적협동조합, 사회적기업도 ‘사업시행자’가 될 수 있어 주민, 풀뿌리 민간조직이 참여할 수 있는 여건이 조성
- “국가도시재생기본방침”과 “도시재생전략계획”의 수립과 도시재생지원센터의 설립으로 지원체계가 구축되고, 건축물 개보수 비용, 문화유산 보존 등을 위한 보조, 용자가 가능
- 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 근린재생형 활성화계획 시행 가능

3. 나가며

- 주거권의 관점에서 본 주택정책과 주거복지 과제

베이비붐 세대의 은퇴와 급격한 고령화사회로의 변화 대비

1-2인의 가구 부상 대비

유엔 사회권규약 선택의정서 비준

홈리스 예방과 거리 현장지원에 주력

전세 급등과 급격한 소멸을 막는 것은 시급한 중산층 보호정책

주거복지기본법의 제정과 주거복지기본계획의 수립

다양한 공공임대, 사회주택의 도입

지역사회에 통합된 임대주택

새로운 공유형 주택 실험의 확산

임대주택 공급정책의 기초위에서 바우처 등 수요자지원 시행

체계적인 기존주택 재고 관리

마을에서 함께사는 정주에 근거한 공동체 형성

전면철거에서 주거재생으로, 도시정책의 패러다임 전환

참고문헌

- 서울시,서울연구원(2012) ‘서울시민복지기준설정연구 ‘
 하성규외 (2012) ‘한국주거복지정책-과제와 전망’
 주거권운동네트워크 (2010) ‘집은 인권이다 ‘