

유엔 적정주거 특별보고관

권고안 이행을 위한

국회 토론회

일시 | 2019년 4월 29일(월) 오후 2시

장소 | 국회의원회관 제9간담회실

주최 | 주거권실현을위한한국NGO모임, 주거권네트워크,

기초법바로세우기공동행동,

이주민주거권개선네트워크, 국가인권위원회,

박홍근 더불어민주당 국회의원,

윤소하 정의당 국회의원,

이용득 더불어민주당 국회의원

프로그램

14:00	사회	이원호 용산참사진상규명위원회 사무국장
14:15	발제1	특별보고관 권고안 이행을 위한 주거전략 수립의 필요성 최은영 한국도시연구소 소장
14:40	발제2	주거권 실현을 위한 패러다임 전환과 당사자 참여 보장 이동현 홈리스행동 상임활동가
14:50	발제3	특별보고관 권고안에 기초한 법률 개정 방향 이강훈 참여연대 민생희망본부 부본부장
15:00	지정토론	권영실 재단법인 동천 변호사 / 이주민주거권개선네트워크 김선미 서울주거복지센터협회 정책분과장 / 기초법바로세우기공동행동 최재민 장애와인권발바닥행동 활동가 / 주거권실현을위한한국NGO모임 최지희 민달팽이유니온 위원장 / 주거권네트워크 송오영 국가인권위원회 사회인권과장 김석기 국토교통부 주거복지정책과장 나예순 고용노동부 외국인력담당관 이용준 보건복지부 자립지원과 사무관
15:40	종합토론	
16:00	폐회	

목차

축사

박홍근 더불어민주당 국회의원	4
윤소하 정의당 국회의원	6
이용득 더불어민주당 국회의원	8

발제

유엔 적정주거 특별보고관 권고안 이행을 위한 주거전략 수립의 필요성	10
주거권 실현을 위한 패러다임 전환과 당사자 참여 보장	31
유엔 적정 주거 특별보고관 권고안에 기초한 법률 개정 방향	41

토론

이주민 주거권의 보장 방향	64
취약계층의 인간다운 삶을 위한 주거보장 요구	70
(장애인거주)시설은 ‘집’이 아니다	78
청년 주거 문제의 현황과 개선 방향	82
주거권 증진을 위한 국가인권위원회 역할	85
국토교통부	89
고용노동부	90
보건복지부	91

박홍근 더불어민주당 국회의원

국회 국토교통위원회 / 더불어민주당 을지키는민생실천위원장



안녕하십니까.

국회 국토교통위원회에서 활동하고 있는 더불어민주당 을지키는민생실천위원장 박홍근 국회의원입니다.

오늘 토론회를 공동으로 주최해 주신 이용득 의원님과 윤소하 의원님, 국가인권위원회와 주거권실현을위한한국NGO모임, 주거권네트워크, 기초법바로세우기공동행동, 이주민주거권개선네트워크에 깊은 감사를 드립니다.

그리고 오늘 토론회에 참석해주신 발제자와 토론자를 비롯한 모든 분들께 진심으로 감사 인사드립니다.

주거는 국민의 건강, 생명과 직결된 기본적인 복지입니다. 그러나 우리 이웃의 상당수가 만성적으로 주거불안에 항상 시달리고 있습니다. 사지를 온전히 뺏기도 어려운 별이 들지 않는 녹록한 공간, 열심히 일하지만 감당하기 버거운 월세, 이처럼 작고 낡은 공간조차도 내 의지와 관계없이 좌지우지 될 수 있다는 불안감에 평생 노출된 이들의 삶이 어떠할지는 굳이 길게 설명하지 않아도 알 수 있으리라 생각합니다.

국가는 소득, 주거환경, 주거지역 등 사회적 조건이 죽음의 불평등을 낳지 않도록 노력해야 합니다. 그러나 저소득 가구와 취약계층을 중심으로 주거불평등은 여전히 우리의 현안으로 남아있습니다. 7명의 사망자를 낸 종로 고시원 화재 사건, 마포구 아현2재건축 구역 세입자 자살 사건 등은 한국 주거권 실태의 가장 절박하고 중요한 문제가 극한에 치달아 세상에 터져 나온 것이라 볼 수 있습니다.

레일라니 파르하 UN주거권특별보고관은 2018년 5월 14일부터 5월 23일까지 총 10일간 정부부처와 시민사회 및 현안과 관련한 당사자들을 면담하여 한국의 주거권 실태를 조사하였고 지난 3월 조사 보고서가 유엔인권이사회에서 공식 문건으로 채택된 바 있습니다. 이 보고서는 한국 사회의 ‘적정 주거에 대한 권리’에 초점이 맞추고 주거빈곤층의 열악한 주거환경, 재개발·재건축으로 인해 쫓겨나는 철거민들의 절박한 상황, 임대인의 권리만을 보장하는 주택임대차보호법에 대한 개선을 촉구하고 있습니다.

지난 보수정권 하에서 우리의 주택 정책은 건설경기 부양이나 부동산 시장 관리에 보다 편중되고 기본적 복지인 주거권의 관점에 소홀해 왔습니다. 그러나 문재인정부 들어 펼친 집값 안정화 정책, 9.13 대책에 따른 부동산 시장 안정 효과가 나타나고 있는 만큼 3년 차인 올해에는 무주택 서민의 주거복지에 더욱 총력을 기울여야 할 것입니다. 우리 정부는 지난 23일 2019 주거종합계획을 발표하며 연 2회 최저주거기준 미달가구, 쪽방과 고시원 등 비주택 거주가구에 대해 공적임대주택을 밀착지원하기로 하고 주거급여 수급가구 확대, 공공임대 진입장벽 완화, 주거복지 서비스체계 개선방안 등을 발표했습니다. 또한 같은 날 서울시는 세입자 손실 보상 의무화, 임대주택 지원 등을 핵심으로 한 단독주택 재건축 세입자 대책을 발표하여 철거민의 비극을 막겠다는 의지를 밝혔습니다. 발표된 대책들을 점검하고 보완하여 집 없는 이들이 더 이상 희생당하지 않도록, 맘 놓고 발 뻗고 휴식을 취할 수 있는 방 한 칸에 대한 절실함을 정부와 국회가 해결해줄 수 있도록 더욱더 노력하겠습니다.

오늘 ‘UN 적정 주거 특별보고관 권고안 이행을 위한 토론회’를 통해 우리 국민들의 주거 인권을 근본적으로 바로 세우고 국민 안전과 삶의 질을 올리는 주거정책이 수립될 수 있기를 바랍니다. 오늘의 치열한 토론을 바탕으로 걱정과 불안, 공포와 절망이 아닌 행복과 안정, 희망과 미래가 피어나는 주거 공간을 만들어나갈 수 있도록 함께 최선을 다해 나갑시다. 감사합니다.

윤소하 정의당 국회의원

국회 보건복지위원회 / 정의당 원내대표



안녕하세요? 정의당 원내대표 윤소하의원입니다.

‘UN 주거권 특별보고관 권고안 이행을 위한 국회 토론회’를 개최하게 됨을 뜻 깊게 생각합니다.

지난 해 5월 방한한 유엔주거권 특별보고관은 저소득층 등 주거 취약계층을 대상으로 주거권 문제를 전반적으로 점검한 후, 주거급여 중 임차료의 보장수준을 평균 임대료에 상응하고 물가상승률을 반영한 수준으로 향상시킬 것 등을 정부에 권고한 바 있습니다. 권고사항을 반영하려면 주거급여의 지급대상을 현행보다 확대하고, 임차료의 지급기준에 임대료 수준을 반영하는 등의 개선방안이 마련되어야 할 것입니다.

또한, 고정된 주소지가 없는 모든 사람에게 사회보장급여와 주거급여를 제공할 것, 특히 국내에 거주하는 외국인을 주거급여, 공공임대주택, 기초생활보장제도에서 일반적으로 제외하는 제도는 ‘유엔사회권규약’을 명백히 위반하는 것으로 가능한 빨리 시정할 것도 권고하였습니다.

현행 기초생활보장제도는 원칙적으로 대한민국 국민을 그 대상으로 하고 있습니다.

외국인의 경우 예외적으로 인정되는데, 혼인, 임신, 양육 등 ‘대한민국 국적자’와 가족관계를 형성한 사람만을 대상으로 하고 있습니다. 온전한 보장이라고 보기 어렵습니다.

저는 오늘 토론회에서 논의된 내용을 바탕으로 「주거급여법」 「국민기초생활보장법」 개정안을 발의하고자 합니다.

주거급여 수급권자의 범위를 기준중위소득의 **43%**에서 **50%**로 상향조정하고, 임대료의 최저보장수준도 지역별 기준 임대료 이상이 되도록 하겠습니다.

또한, 기초생활보장제도의 수급권자가 될 수 있는 외국인의 범위에 결혼이민자, 영주자격을 가진 외국인 등을 폭넓게 포함시키고, 주소지가 없는 수급자에 대한 보장도 강화하고자 합니다.

사실 저는 **2017년2월** 주소지가 없는 수급자의 경우 보장기관이 임시 주거지를 제공하여 급여를 실시하도록 하는 「국민기초생활보장법」 개정안을 발의한 바 있습니다.

본 토론회를 계기로 국회 안에서 ‘주거권 보장’에 관한 논의가 활발히 이루어지길 바랍니다. 바쁘신 가운데도 토론회를 준비하고, 참석해 주신 모든 분들에게 감사드립니다.

감사합니다.

이용득 더불어민주당 국회의원

국회 환경노동위원회



안녕하십니까.

더불어민주당 국회의원 이용득입니다.

UN적정주거권특별보고관의 권고안 이행을 위한 정책과 제도 개선방안을 모색하기 위해 마련된 「유엔 적정 주거권특보 권고안 이행을 위한 국회 토론회」 개최를 진심으로 축하합니다.

아울러 뜻깊은 토론회를 공동주최해주신 박홍근, 윤소하 의원님, 그리고 주거권실현을위한한국NGO모임, 주거권네트워크, 기초법바로세우기공동행동, 이주민주거권개선네트워크, 국가인권위원회 관계자 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

국제인권법에 따르면, 국가는 가용한 자원을 최대한 활용하여 점차적으로 적정주거에 대한 권리를 실현한 의무가 있습니다. 이에 우리나라는 적정주거에 대한 권리를 실현하기 위해 공공임대주택 공급 등 많은 노력을 기울인 바 있습니다. 그 결과 주택난과 주거여건이 과거에 비해 개선되는 성과를 거두기도 했습니다.

하지만 저소득층과 취약계층의 열악한 주거환경 문제는 여전히 한국사회가 당면하고 있는 과제입니다. 특히, 이주노동자들의 경우 매우 열악한 주거환경에 놓여있을 뿐만 아니라 이를 개선하기 위한 제도 역시 제대로 마련되지 못한 실정입니다. 국가인권위원회의 조사에 따르면, 농축산업 이주노동자의 **70%** 이상이 비닐하우스, 컨테이너, 패널 등으로 지어진 가건물에서 생활하고 있었습니다.

더욱 심각한 문제는 이들이 최소한의 인권마저 보호받지 못하고 있었다는 것입니다. 숙소에 타인이 마음대로 드는 경우가 **52%**나 되었고, 욕실과 침실에 잠금장치가 없는 경우도 **44%**나 되어 성폭력 등 범죄에 노출되는 경우도 많았습니다. 그리고 남성과 여성의 숙소가 분리되지 않은 비율도 **19.4%**나 되어 이주노동자들은 기본적인 사생활조차도 보장 받지 못하고 있는 상황이었습니다.

이에 대한 대책으로 저는 사용자가 노동자에게 제공하는 기숙사의 최소 기준을 규정하는 내용의 일명「비닐하우스 주거 방지법」(「근로기준법」 및 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 일부개정법률안)을 지난 **2017**년에 발의한 바 있고, 작년 **12**월 해당 법안들이 국회 본회의를 통과하여 곧 시행될 예정에 있습니다.

법이 본격적으로 시행되면 이주노동자들의 가장 기본적 권리라 할 수 있는 주거권 보호의 초석이 마련될 것으로 전망됩니다. 그러나 이것만으로는 취약계층의 주거권이 개선되었다고 볼 수는 없습니다. 더 많은 제도적 개선이 필요한 시점입니다.

이에, 유엔 특별보고관의 권고안을 이행할 수 있도록 한국 정부의 주거정책 개선방안을 모색하기 위해 마련된 오늘의 토론회가 더욱 의미 있다고 할 것입니다.

특히, 오늘 토론회는 국제인권기준에 미치지 못하는 △홍리스 △주거급여 △고시원·쪽방 등 비주택 △세입자의 권리 △강제퇴거 △장애인·이주민·성소수자 등 취약계층 등 다양한 분야의 주거문제에 대해 각 부문별 전문가들과 소관 정부부처가 함께 대안을 모색하는 자리인 만큼 아무쪼록 심도 깊은 토론을 통해 주거정책의 개선을 위한 다양한 해법들이 모색되길 바랍니다.

저 역시 오늘 토론회에서 논의된 의견들을 반영하여 이주노동자의 주거권을 비롯한 우리사회 전반의 주거권 향상을 위해 국회에서 더욱 최선을 다하겠습니다. 다시 한 번 오늘 토론회를 위해 애써주신 모든 분들께 감사드리며, 소중한 시간을 내어 이 자리에 참석해주신 분의 가정에 건강과 행운이 깃들기를 바랍니다.

감사합니다.

유엔 적정주거 특별보고관 권고안 이행을 위한 주거전략 수립의 필요성¹

최은영 한국도시연구소 소장

1. 들어가며

- 2019년 3월 4일 제40차 UN 인권이사회에서 공식 문건으로 채택된 레일라니 파르하(Leilani Farha) 유엔주거권특별보고관(이하 ‘특보’)의 한국 방문보고서는 다음과 같이 방문 목적을 밝히는 것으로 시작함. 이는 ‘모든 사람의 주거권(housing rights for all)’을 위해 취약한 집단(vulnerable groups)의 주거권 실현이 우선시 되어야 한다.’는 당연한 원칙을 확인해 주고 있음²
 - 특보에 의하면 주거권 실현에 있어서 차별 받고 있는 취약 집단은 고정된 주소지가 없는 사람(홈리스), 이주민, 성적소수자, 철거지역 세입자, 여성, 청년, 장애인 등임

방문 목적은 한국에서 적정주거에 대한 권리가 실현되기 위해 남아있는 과제들을 알아내고, 지금까지 실현된 긍정적인 결과들을 확인하는 것이었다. 이런 맥락에서 특보는 취약한 집단들이 어느 정도까지 주거권을 누리고 있는지와 주거권의 측면에서 차별받고 있지 않는지를 고찰했다.

- 이명박·박근혜 정부 9년을 거치는 동안 주거정책, 특히 주거복지 정책은 심각한 퇴행을 겪었음

¹ 3.3㎡ 남짓한 창문 없는 고시원 먹방 거주민으로부터 ‘내 능력으로는 이렇게 사는 것이 최선이다.’는 체념을 듣고 파르하 특보는 고시원 밖에서 소리없이 눈물을 흘렸다. 상도동 철거 현장에서 특보는 다음날 발표 할 방한결과 정리 보고서의 제목을 가다듬기 위해 생각하고 또 생각했다. 한국 시민 사회와 2016년 10월 에콰도르 키토에서 했던 약속을 잊지 않고 한국을 방문해 주었고, 방문 동안 놀라운 공감 능력과 열정을 보여준 특보에게 진심으로 감사드린다.

² 주거권 특보의 정식 명칭은 ‘적정한 생활수준을 향유할 권리에 대한 구성 요소로서의 적정 주거와, 이러한 맥락에서의 차별없는 권리에 관한 특별보고관(Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context)임

- 다주택자 양도소득세 중과 폐지, 재건축초과이익환수제의 지속적인 유예, 분양가상한제의 실질적인 폐지 등으로 인해 투기에 대한 최소한의 안전장치가 사라진 가운데 ‘빚내서 집사라’는 정책으로 전국이 부동산 투기의 장이 됨
 - 개발의 속도는 빨라졌고, 저층주거지를 전면철거하고 주거비가 높은 고층 아파트가 들어섬. 대책없는 철거속에서 용산참사라는 비극이 발생함
 - 소득에 비해 빠른 임대료 상승으로, 가난한 사람들이 살 곳을 찾아 인간으로서는 감내하기 힘든 생명·안전·건강을 위협하는 거처로 내몰리고 있음
 - 뉴스테이라는 괴물이 탄생했고, 공공임대주택의 공급은 정체됨. 건설형 임대주택은 임대료가 높은 행복주택 중심으로 공급이 이루어짐
 - 이런 가운데 ‘공공의 이익을 위해 재산권이 제한될 수 있다.’는 헌법 정신에 위배되는 ‘재산권 행사를 위해 대학생과 청년 등 사회적 약자의 주거권을 제한하겠다.’는 기숙사와 공공임대주택 건립 반대가 공공연하게 이루어졌고, 정치권은 뒤에서 이들을 비호하는 현상이 횡횡했음
- 이와 같은 현실에 절망한 많은 시민들이 좀 더 나은 사회를 향한 열망으로 추운 겨울 촛불을 들었고, 정권 교체를 이룸
 - 하지만 쪽방, 여관여인숙, 고시원에서 가난한 사람들의 죽음과 비참한 삶이 계속되고 있고, 이명박·박근혜 정부의 나쁜 유산은 청산되지 못하고 지속되고 있음
 - 민간임대주택에 거주하는 세입자 보호를 위한 최소한의 장치인 계약갱신청구권과 전월세상한제 도입이 유보되고 있음
 - 공공지원주택으로 이름만 바꾼 뉴스테이는 시세의 ‘95%이하(일부 시세의 85% 이하로 공급)’ 임대료 제한으로 면죄부를 받고 박근혜 정부에서의 계획 물량 그대로 차질 없이 사업이 추진되고 있음
 - 주거복지로드맵의 건설형 임대주택 28만호 중 19.5만호가 행복주택이라는 점은 박근혜 정부때 승인받았던 공공임대주택 물량이외에 추가적인 공급이 거의 없음을 의미함
 - 새롭게 주거취약계층으로 등장하고 있는 저소득 청년들의 집으로 인한 고통은 외면된 채, 저출산 대책이라는 명목하게 상대적으로 소득이 높은 신혼부부에 대한 지원이 집중되고 있음. 이명박 정부의 보금자리보다 더 명분없는 분양형 신혼희망타운은 당초 7만호에서 10만호로 증가함

- 여전히 인간으로서의 존엄한 삶을 영위하기 힘든 열악한 집 또는 집이 아닌 집에 사는 가구가 많음(**2015년 인구주택총조사 기준 228만 가구**). 정상적인 삶을 위협할 정도로 소득에 비해 과도한 주거비를 부담하고 있는 가구도 많음(**5분위 가구 중 소득 1분위 세입자 160만 가구의 RIR이 50% 전후로 주거비 부담 문제 심각**)
 - 과밀 거주, 단열 미비로 인한 추위와 더위, 1급 발암물질인 슬레이트 지붕으로 된 건강을 위협하는 집
 - 쥐, 바퀴벌레, 곰팡이 등으로 위생 문제가 심각한 집
 - 고시원·비닐하우스처럼 집 아닌 집
 - 이는 ‘적정주거(adequate housing)’에 대한 권리를 누리지 못하고 있는 비적정주거(inadequate housing) 거주 가구가 많다는 것을 의미함
 - 적정주거는 우리나라가 1990년에 비준해 국내법과 동일한 효력을 갖는 「UN 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」에서 인정된 권리로, 주거비의 부담 가능성(affordability), 안전한 집인지 여부(habitability) 등을 포괄하는 개념임
- 2019년 3월 발간된 특보의 한국 방문보고서는 열악한 주거로 인한 인권 침해를 방치하고 있는 우리 사회가 인권 침해를 더 이상 용납하지 않는 사회로 전환할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있을 것이라 판단됨
- 특보는 한국 방문보고서에서 ‘인권 기반의 주거전략(housing strategy)’ 수립이 필요하다는 점을 반복적으로 강조하고 있음. 이에 여기에서는 비적정주거 문제 해결을 위한 주거전략 수립 필요성을 살펴보고 큰 틀에서 전략의 방향과 내용을 제안하고자 함
- 특보의 한국 방문 보고서를 온전하게 이해하기 위해서는 2016년과 2018년에 특보가 UN에 제출한 공식 문건 두개를 참고할 필요가 있음. 2016년 문건은 생명권과 주거권의 관계, 2018년 문건은 인권 기반의 주거전략에 대해 다루고 있음³
 - 비공식 주거(informal settlements)는 불에 타기 쉬운 자재로 만들어진 건물과 대피에 어려운 실내구조, 건물의 환기 및 소방시설의 부재, 소방·응급 차량이 접근하기 어려운 좁은 도로, 초기 대응 및 대피에 불리한 노인 및 환자가 많은 인구 특성 등이 결합되어 일반적인 주거 지역에서는 작은 화재로 그칠 일이 대형 참사로 이어질 수도 있음. 각국 정부는 비적정주거와 홈리스 문제를 생명권과 관련되는 핵심 인권으로 다루어야 함(Farha, 2016)

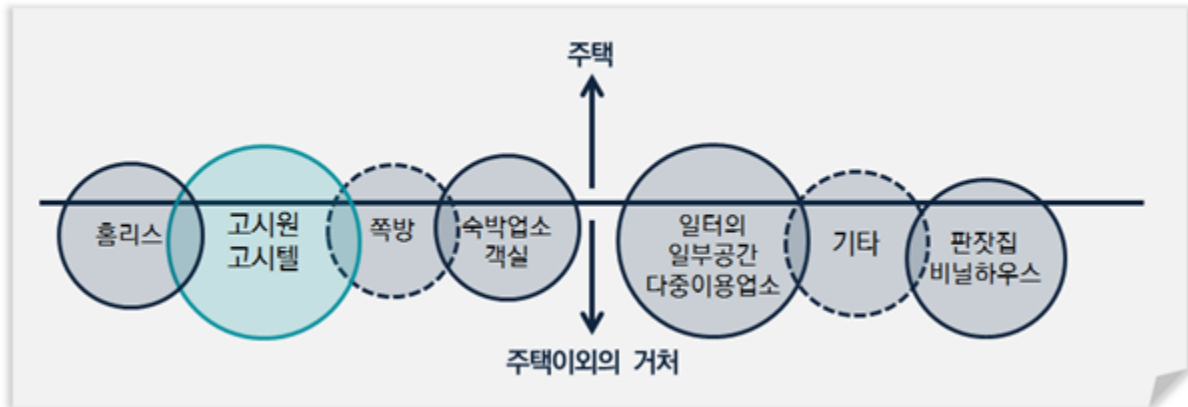
³ 이 두개의 문건에 대한 보다 구체적인 내용은 최은영 외(2018) 참고. 이하의 내용도 최은영 외(2018)를 수정, 보완한 것임

- 'UN 2030 지속가능발전의제(SDGs)', '신도시 의제(New Urban Agenda)'가 실현되기 위해서는 주거정책(housing policy)을 넘어서는 주거전략(housing strategy)이 필요함(Farha, 2018)

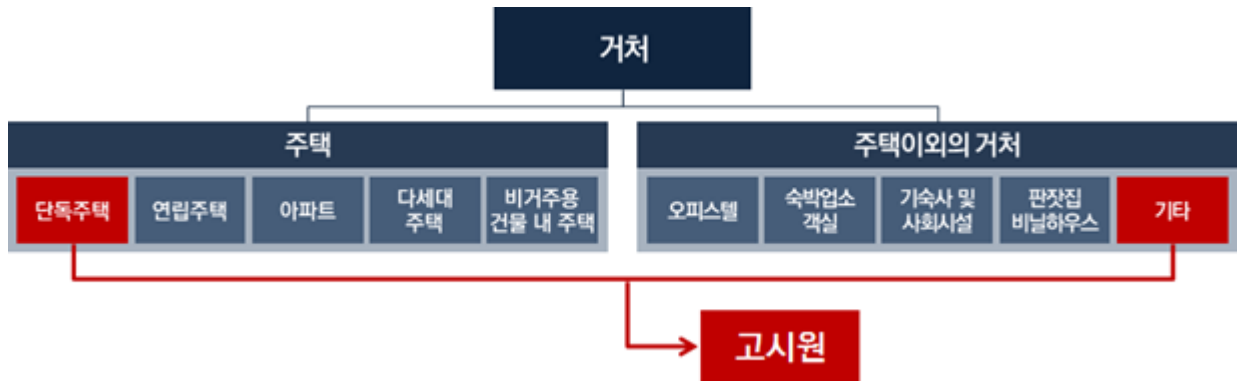
2. 정책 대상으로서의 비적정주거

- 일반적으로 비주택으로 구분되는 거처들은 실제 상태 기준으로는 비주택이지만 법적 상태는 주택일 수 있으며, 거처유형들 간 구분도 쉽지 않음(그림 1, 그림 2)
 - 예를 들어, 고시원의 경우 단독주택 중 다중주택일 수 있는데, 이 경우 실제 상태는 고시원이라는 비주택이지만, 법적 상태 기준으로는 주택임.
인구주택총조사에서는 법적 상태를 기준으로 주택으로 분류하는 것이 원칙임
 - 고시원은 일반 단독주택(다중주택)에서부터 상업용, 업무용, 숙박용 등 다양한 건물의 전부 혹은 일부로 존재함
 - 비주택 거처유형들 간 구분도 쉽지 않은데, 쪽방은 고시원·고시텔, 여관·여인숙의 형태로 존재함
 - 특히 쪽방은 법적으로 명확하게 개념 정의가 되어있지 않아, 지역에 따라 여관·여인숙을 쪽방에 포함시키기도 하고, 고시원을 포함시키기도 함
- 이는 고시원·고시텔, 쪽방 등 실제 상태는 비주택이지만 인구주택총조사와 법적 기준으로는 주택으로 분류되는 거처가 있다는 것을 의미함

<그림 1> 비주택 거처들 간의 혼재된 속성



<그림 2> 주택과 주택이외의 거처에 동시에 존재하는 고시원



- 국제적인 기준에서 홈리스는 문자 그대로 집이 없는 사람만을 의미하지는 않으며, 주거로서의 적정성이 떨어지는 경우, 현재는 집이 있지만 주거 상실 위기에 있는 경우 등을 포함함
 - 우리나라의 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에서도 주거가 없거나 노숙인시설에서 생활하는 사람 외에 ‘상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람’을 포함하고 있음
 - 2018년 5월 한국을 방문한 유엔 주거권특보는 주거환경이 열악한 고시원을 방문한 후 ‘고시원 거주민은 국제적인 기준으로는 홈리스’라는 의견을 표명함

- 지하·반지하는 주택이지만 비주택 못지않게 주거환경이 열악하고 안전에 취약하므로, 주택과 비주택을 구별한 분절적인 주거복지 정책은 바람직하지 않음. 취약계층의 주거로 인한 고통의 정도가 주거복지 정책 대상의 우선순위를 정할 때 가장 중요하다고 판단됨
- 생명과 안전을 위협하고, 인간으로서의 존엄한 삶을 위협하는 사람이 살아가는 안 되는 거처를 포괄적으로 비적정주거라 정의하고, 우리 사회가 가용한 모든 자원을 동원해 최대한 빠르게 이주 또는 주거환경 개선 대책을 마련해야 함

3. 주거권 실현을 위한 실행 계획으로서의 주거전략⁴

□ 주거전략과 주거정책의 구분

- Farha(2018)는 주거전략(혹은 실행 계획(action plan))을 주거정책과 구분함으로써 주거전략에 대한 상을 제시하고 있음
- 일반적으로 주거정책은 홈리스, 사회주택 공급 등의 주거 이슈들을 다루기 위한 여러 가지 프로그램으로 구성되고, 프로그램들은 종종 단일한 기관, 법적 주체 혹은 다양한 수준의 개별 정부에 의해서 추진됨
- 주거전략은 주거정책보다 상위의 레벨에서 작동하며, 시대적 흐름을 반영하는 구조적 변화에 대한 비전에 기초함
- 전략은 주거 시스템을 구성하는 광범위한 법, 프로그램, 정책, 주택에 대한 수요에 대응하는 의사 결정을 조정하는 역할을 함
- 주거전략의 목표는 주택 공급 뿐 아니라 기존 주거 시스템의 불평등을 다루는 것이기도 함
- 주거전략에서는 중앙정부와 지방정부, 다양한 부처에 할당되어 있는 책임과 역할에 대한 개입이 이루어져야 함

□ 비적정주거 해소를 위한 주거전략 수립의 필요성

- 고시원 등과 같은 비적정주거에서 인명 피해가 반복되고 있는 것은 이것이 단순한 사고가 아니라 생명권보다 재산권을 우선시하는 우리 사회의 구조적인 문제라는 것을 의미하기 때문에 주거정책의 대전환 없이는 이 문제를 해결할 수 없음
- 우리나라의 비적정주거 문제 해결을 위해 생명권적 측면에서 주거권을 접근하는 주거전략을 수립할 필요가 있음

⁴ 주거전략의 내용은 Farha(2018)의 보고서를 정리한 것임

- 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약, **UN SDGs**, 신 도시 의제 등을 통해 우리나라가 국제 사회에 약속한 ‘주거권 실현을 위한 노력’이 공허한 선언에 그치지 않기 위해서도 주거정책을 넘어서는 실행 계획인 주거전략 수립이 필요함
- 「주거기본법」에 의한 「주거종합계획」이 수립되고 있고, **2017년 11월** 문재인 정부의 「주거복지로드맵」이 발표되었지만 이보다 상위의 계획인 주거전략 수립이 필요함
- 주거정책에 비해 상위의 계획인 주거전략이 필요한 이유는 비적정주거 문제가 수많은 문제와 얽혀있고, 수많은 주체들과 관련되기 때문임
- 주택이외의 거처에 대한 정부 정책이 있긴 있지만 아직까지 비적정주거 문제 해소를 위한 구체적인 실행 계획과 목표가 제시되고 있지 않음
- 국토교통부는 주택이외의 거처 거주 가구의 주거실태조사 결과를 바탕으로 다양한 주거지원 정책 추진 계획을 발표함⁵
 - 하지만 정책의 구체적인 목표와 실행 방안은 제시되고 있지 않음. 대부분의 기존 주거복지 정책의 연장선에서 지원 대상이나 지원 규모를 확대하는 수준에 머물고 있으며, 국제 기준으로는 홀리스인 열악한 쪽방, 고시원, 판잣집·비닐하우스 거주 가구와 비적정주거 거주 가구의 주거권 실현을 위한 구체적인 실행 계획은 제시되고 있지 않음
 - 심지어 국회에서의 예산 전액 삭감으로 인해 고시원 화재 발생시 생과 사를 가르고 있는 스프링클러 설치 계획도 수립되지 못하고 있음

□ 주거전략의 비전

- 기존 주거정책을 개선하는 것을 넘어서는 ‘주거전략’이 필요함.⁶ 주거전략은 구조적 변화에 대응한 비전을 가져야 하는데, 여기에서는 ‘**2030 생명·안전·건강을 위협하는 비적정주거의 종식**’을 비전으로 제시하고자 함
- 주거와 관련된 우리 사회의 주요한 구조적 변화는 소득 대비 주거비 부담의 지속적인 증가, 부담가능한 주택의 감소, 비주택과 같은 비적정주거의 증가, 이주민·청년 등과 같은 새로운 주거취약계층의 등장임

⁵ 국토교통부, 취약계층 고령자 주거지원 방안, 2018년 10월 24일자 보도자료

⁶ 주거 전략과 유사한 범부처가 참여하는 목표 시간 계획이 있는 로드맵이 노무현 정부 때 수립된 바 있음

□ 주거전략 수립에서 고려되어야 할 기본 원칙

- 주거권특보가 제시하고 있는 인권에 기반한 주거전략의 10대 원칙을 중심으로(그림 3), 우리나라에서 주거전략 수립을 위해 고려되어야 할 기본 원칙은 다음과 같음

<그림 3> 인권에 기반한 주거전략의 10대 원칙

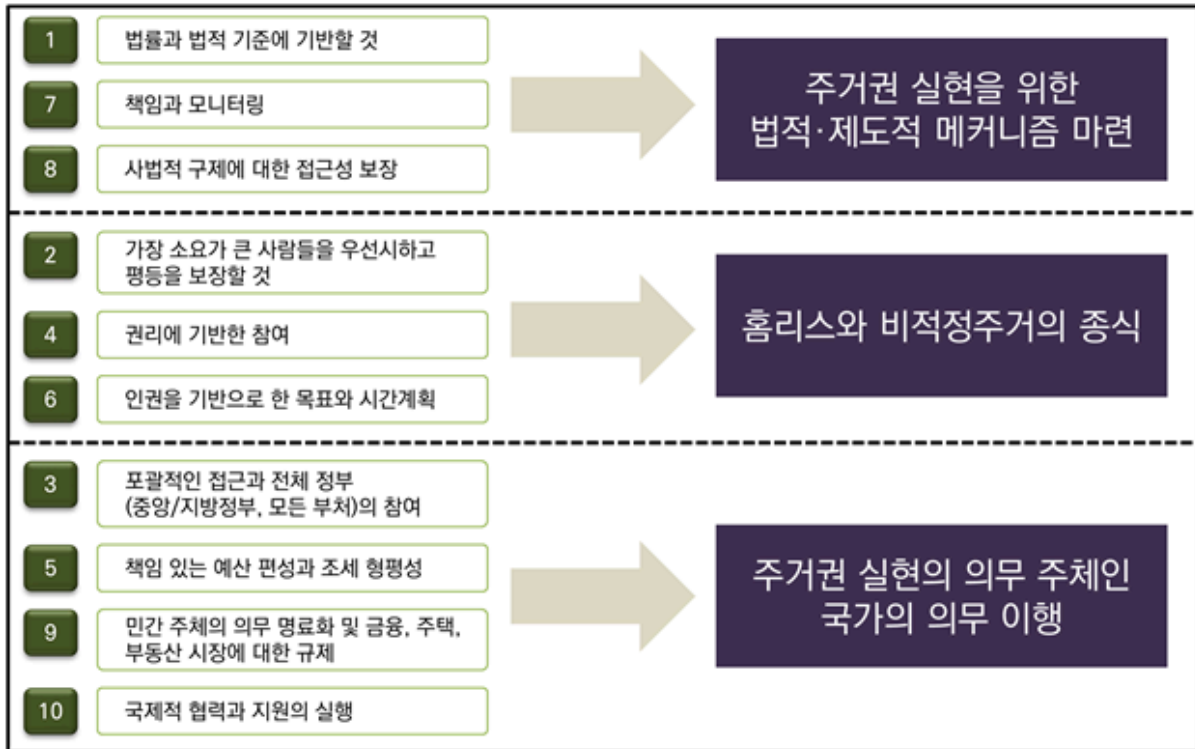
1	법률과 법적 기준에 기반할 것
2	가장 소요가 큰 사람들을 우선시하고 평등을 보장할 것
3	포괄적인 접근과 전체 정부(중앙정부, 지방정부 및 모든 부처)의 참여
4	권리에 기반한 참여
5	책임 있는 예산 편성과 조세 형평성
6	인권을 기반으로 한 목표와 시간 계획
7	책임과 모니터링
8	사법적 구제에 대한 접근성 보장
9	민간 주체의 의무 명료화 및 금융, 주택, 부동산 시장에 대한 규제
10	국제적 협력과 지원의 실행

- 인권을 침해하는 주거 문제에 대한 법적 기반 마련
 - 인권 침해를 막을 수 있는 주거 기준이 법제화되어 있지 않으며, 특히 침해 시 효율적인 구제수단이 수반되어야 하는 법적 권리로서의 주거권이 법제화되어 있지 않음
 - 이런 상황에서 고시원, 쪽방, 여관·여인숙 등에는 수십 명의 사람들이 좁은 공간에서 생활하고 있는데도, 일부 화재안전 시설을 제외한 면적, 자연 채광과 환기를 위한 창문, 소음 등에 대한 규제가 거의 없음. 화재안전 시설에 대한 규제도 기존에 영업중인 시설에 대해서는 스프링클러 설치 의무 등의 규제를 면제해주는 한계가 있음
 - 영국에서는 1999년 2명의 대학생이 화재로 사망한 후 지속적인 규제 강화를 통해 5명 이상의 대형 HMO에 대해 전면적인 허가제를 시행하고 있는 반면, 우리나라에서는 고시원 등에서 화재 참사가 지속되고 있음에도 불구하고 사람들의 생명과 안전을 지켜야 하는 국가의 의무가 이행되지 않고 있음
- 주거지원이 가장 필요한 계층에 대한 우선 지원의 원칙 이행

- ‘아무도 소외되지 않아야 한다(No one lefts Behind)’는 주거정책의 원칙 이행을 위해서는 시장에서 주거문제를 해결할 수 없는 비적정주거 거주 가구가 가장 우선적인 정책 대상이 되어야 함
 - 연령과 국적에 의한 주거정책에 있어서의 차별이 종식되어야 하며, 시설 거주 장애인·노숙인도 정책 대상에 포함되어야 함. 20대 미혼 청년 가구에 대한 주거급여의 실질적인 배제 문제는 연령에 의한 차별로 조속히 시정되어야 함
- 범정부 부처와 지방정부의 주거권 실현 의무 이행
 - 주택 가격 안정 대책이 주로 관계 부처 합동 형태로 발표되는 것에서 알 수 있듯이 주거 문제에 대응하기 위해서는 주거정책을 총괄하고 있는 국토교통부 이외에도 기획재정부, 행정안전부, 보건복지부, 법무부, 법제처 등 범정부 부처가 주거권 실현 의무를 다해야 함
 - 취약계층의 주거권 향상을 위한 범정부적 차원의 주거전략 수립이 필요함
 - 중앙정부뿐 아니라 광역자치단체, 기초자치단체도 주거권 실현의 의무를 다해야 함
- 정책 의사결정 과정에 대한 당사자 참여 보장
 - 국토교통부에는 주거정책심의위원회 등과 같은 정책 의사결정이 이루어지는 여러 위원회가 존재하지만 당사자들의 참여는 거의 없음. 이는 결국 주거정책이 관료와 일부 전문가들에 의해 결정되고 있다는 것을 의미함
 - 정책 의사결정 과정에 세입자, 비적정주거 주민, 청년, 노인, 이주민 등 주거권의 권리 당사자의 참여가 필수적인데, 주거로 인해 고통받고 있는 당사자들의 목소리를 담아낼 수 있는 메커니즘이 만들어져야 함
 - 당사자들이 주거전략의 수립, 실행, 모니터링 과정에 참여할 수 있도록 조직화가 필요하며, 이를 위해 세입자 단체 육성 등의 지원이 이루어져야 함
- 실효성 있는 예산 배정 및 시간 계획 수립과 조세 형평성 강화
 - 가능한 한 빠른 시간 안에 홈리스와 비적정주거 문제를 해결할 수 있도록 우리 사회가 동원할 수 있는 최대한의 예산 배정이 필요함
 - 예산에 대한 민주적 통제를 위해 당사자의 소의를 반영한 참여 예산제 운영이 필요함
 - 종합부동산세 강화, 공시지가 및 공시가격 현실화 등과 같은 조세 정책을 통한 조세 형평성 강화가 필요함

- 주거전략을 책임지고 모니터링할 수 있는 기구 필요
 - 정권이 바뀔 때마다 역대 최고 수준의 공공임대주택을 공급할 것을 공약하고, ‘공급량이 역대 최고치를 갱신했다’는 보도가 나오지만 사실과 다른 경우가 많음
 - 주거취약계층 주거지원사업은 전체 매입·전세임대주택 공급량의 **15%** 범위 내에서 비주택 거주자에게 공공임대주택을 공급하여 비주택 거처를 빠르게 해소할 목적으로 추진되었으나, 정책 모니터링을 책임지는 주체가 없어 공급이 지지부진함
 - 주거전략을 모니터링하여 정책에 지속적으로 영향을 미칠 수 있는 독립적인 기구가 필요함
 - 민간 부문에 대한 규제자로서의 국가의 법률적 의무를 명확히 함으로써 시장에 대한 규제 등 민간 주체에 주거권 준수 책임 부여
 - 인권적 접근은 모두를 위한 주거를 보장하기 위한 많은 주체의 참여를 명확하게 함과 동시에 핵심적인 행위자이자 민간 부문에 대한 규제자로서의 국가의 법률적 의무를 명확하게 함
 - 임대료 규제 등 민간 주체에 대한 공공성 강화와 주택 가격 안정과 투기 근절을 위한 국가의 적극적인 개입이 필요함
- 주거전략의 방향과 내용
- 여기에서는 인권에 기반한 주거전략의 **10대 원칙**을 반영하여 주거전략의 방향을 다음과 같이 설정함(그림 4)
 - 주거권 실현을 위한 법적·제도적 메커니즘 마련
 - 홈리스와 비적정주거의 종식
 - 주거권 실현의 의무 주체인 국가의 의무 이행

<그림 4> 10대 원칙을 고려한 주거전략의 방향



4. 주거전략의 주요 내용

1) 비적정주거 종식이라는 명확한 목표 설정

- 최소한의 인권을 보장하지 못하는 생명·안전·건강을 위협하는 비적정주거를 종식시키겠다는 명확한 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책이 수립되어야 함
 - 여기에는 가구에 대한 지원 계획뿐 아니라 비적정주거에 대한 정책 목표가 포함되어야 함. 현재의 주거정책은 비적정주거에 대해 어떻게 대응할 것인지에 대한 정책 목표가 부재함
 - 정책 목표 없이 가구에 대한 지원만 이루어질 경우, 일부 비적정주거 거주 가구가 공공임대주택으로 이주 등 주거상향을 하더라도 가난한 누군가는 열악한 비적정주거에 거주하게 될 것임. 가시적인 판잣집·비닐하우스촌을 없애더라도 고시원·쪽방과 같이 비가시적인 비적정주거가 양산될 수 있음

- 사회적 합의를 바탕으로 현재 존재하고 있는 열악한 비주택 거처를 강력한 규제로 폐쇄하거나 양성화하는 등의 방법을 통해 가장 저렴한 거처의 주거환경을 어느 수준까지 용인할 것인지에 대한 정책 목표가 제시되어야 함
- 주거빈곤 가구의 규모를 바탕으로 비적정주거 종식을 위한 구체적이며 종합적인 계획을 세워야 함⁷
 - 2015년 인구주택총조사에 의하면, 전국적으로 주거빈곤 가구는 228만 가구인데(권순필·최은영, 2018), 이 수는 주거비 과부담 가구를 포함하지 않았다는 한계가 있지만, 열악한 주거환경에 거주하고 있는 가구의 전체 모수(population)라는 점에서 중요함
 - 이 모수를 바탕으로 홀리스와 비적정주거 종식을 위한 구체적인 계획을 세울 필요가 있음
 - 비적정주거 거주 가구에 대해 종합적으로 접근하지 않고 비주택, 고시원 등에 대한 칸막이 대책만 수립할 경우, 또 다른 형태의 열악한 주거로 이동하는 결과를 낳는 풍선 효과만 발생할 뿐, 문제의 근본적인 해결은 기대하기 힘들

2) 비적정주거 종식을 위한 시간 및 자원배분 계획 수립

- 노무현 정부 말인 2007년에 ‘2009년까지 비닐하우스를 해소한다’는 계획을 세웠음. 실현 불가능한 시간 계획을 세운 결과 결과적으로 실현되지 못했지만, 이와 같은 시간 계획이 있는 비적정주거 종식을 위한 실행 계획 수립이 필요함
- UN ‘2030 지속가능발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)’ 실행계획과 보조를 맞추어, 우리나라의 비적정주거 문제도 2030년까지 해소하는 것을 목표로 설정하는 것이 적절하다고 판단됨
 - 2017년 국토교통부 실태조사에 따르면 비주택 거주 가구 규모는 37만 가구이며, 문재인 정부의 주거복지로드맵에서는 65만호의 공공임대주택 공급 계획을 밝히고 있어 배분 계획을 잘 세운다면 비적정주거 문제를 해소할 수 있을 것으로 기대됨
 - 그러나 최저소득계층에 집중하지 않고 정책 역량을 공공지원민간임대주택, 신혼희망타운과 같은 공공성이 낮은 주택을 공급하는데 집중한다면 최저소득계층의 주거 문제 해결은 큰 진전이 없을 것임

⁷ 주거빈곤 가구 : 최저주거기준 미달 주택 거주 가구, 지하방·옥탑방 거주 가구, 주택이외의 거처에 거주하는 가구를 모두 포함하는 가구

- 민간임대시장에 대한 시간 계획은 다양한 주체들과 공유하는 것이 중요함
 - 정부는 임대차 등록과 비적정주거 규제 등의 민간임대시장 통제와 관련한 시간 계획을 민간임대시장에 일관성있게 제시하여, 비적정주거 거주자에게는 적절한 주거지로 이전할 시간을, 비적정주거로 수익을 올리는 공급자에게는 현 거처를 폐쇄하거나 더 나은 거처로 다시 공급하는 시간을 줄 수 있을 것임

3) 홀리스에 대한 정의 확대와 지원 강화

- 현재 쪽방상담소의 설치 근거와 사업내용은 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」을 근거로 하고 있는데, 쪽방 자체에 대해서는 정의가 없고, 쪽방 밀집지역만이 사업대상인 쪽방상담소에 관한 규정만 있음
 - 노숙인 등을 지원하는 ‘노숙인시설’의 종류는 법 제16조에 규정되어 있는데 7항의 그 밖의 시설은 쪽방상담소를 의미함
 - 쪽방상담소는 「노숙인복지법 시행규칙」의 [별표 2]에 따라 ‘쪽방 밀집지역에서 쪽방 거주자에 대한 상담, 취업지원, 생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공’하는 것을 사업내용으로 함
- 이에 따라 국가가 노숙인으로 규정하고 주거지원의 책임을 지는 범위에 현재 명시적으로 포함된 비주택 거주자는 쪽방상담소의 사업 범위에 포함된 ‘쪽방 밀집지역의 쪽방 거주자’로 한정되므로 사각지대가 발생함. 해당 규정에서 ‘쪽방 밀집지역’이라는 문구를 삭제하여 모든 쪽방이 정책 대상에 포함되도록 해야 함
 - 2018년 국토부 실태조사 결과에 의하면, 7만 가구 이상이 ‘쪽방’으로 인식되는 거처에 거주하고 있는 것으로 추정된 반면, 보건복지부 사업으로 운영되는 ‘쪽방상담소’의 지원 대상이 되는 쪽방 거주자는 약 7천 가구임. 많은 쪽방 거주민이 정책 대상에서 배제되고 있을 것으로 예상됨
 - 쪽방은 밀집해서 존재하기도 하지만 산재해서 존재하기도 하므로, 쪽방촌이 아닌 산재해 있는 쪽방에 대한 전수 조사와 쪽방 주민에 대한 지원이 필요함
- 근본적으로는 노숙인복지법에서 ‘노숙인 등’을 규정하고 있는 제2조를 개정해 노숙인 등에 대해 명확하게 정의할 필요가 있음
 - 법 제2조1호에서는 노숙인복지법의 대상인 ‘노숙인 등’을 정의하고 있는데 시행규칙에 따라 가목은 거리홀리스, 나목은 시설홀리스를 의미하며 다목은 ‘주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳’에 거주하는 자로 불명확한 정의를 내리고 있음

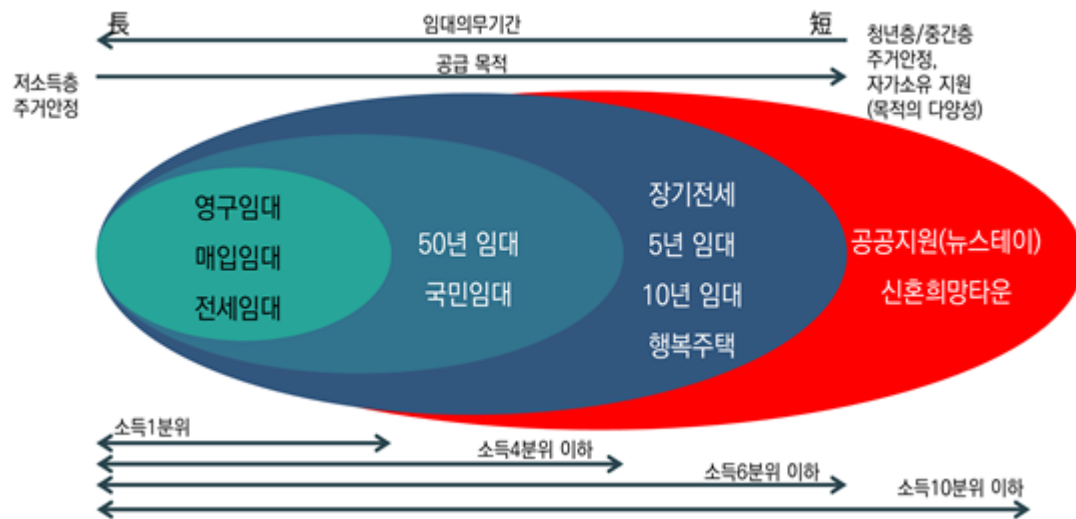
- 국제적인 기준에서는 홀리스를 문자 그대로 집이 없는 사람만으로 한정하지 않고, 주거로서의 적절성이 떨어지는 거처에 거주하는 사람과 주거 상실 위기에 있는 사람 등을 모두 포함하는 의미로 정의하고 있음

4) 최저소득계층을 우선으로 하는 공공임대주택 공급

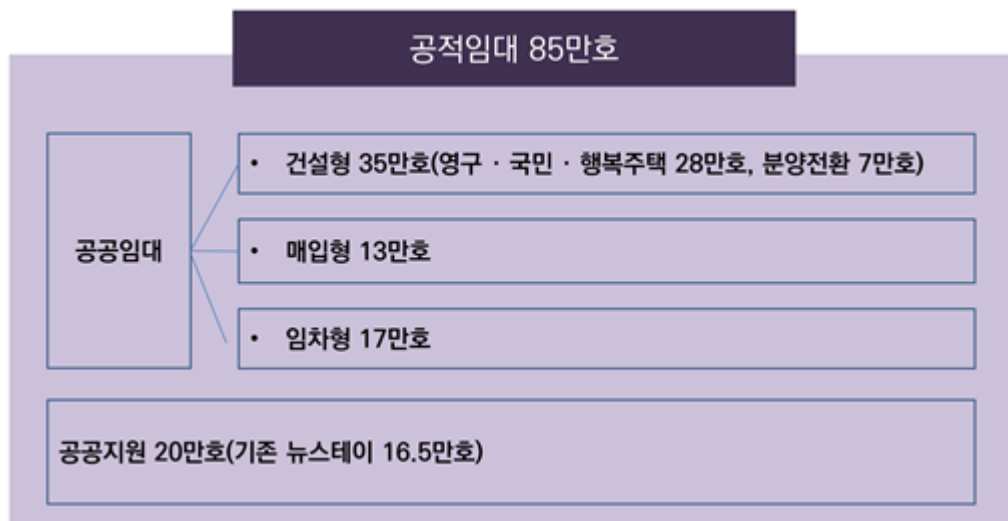
□ 최저소득계층을 우선으로 하는 공공임대주택 정책 기조 확립

- 우리나라 공공임대주택은 대책없는 철거에 맞섰던 철거민들의 투쟁과 희생의 결과임
 - 대규모 개발에 맞선 80년대 철거민 운동 과정에서 건물잔해에 깔리거나, 비관자살, 용역강패의 폭행·방화에 의한 죽음에 이르기까지 20여 명이 죽고, 수백 명이 다친 후에야, 1989년 세입자용 영구임대주택 건립이라는 주거 세입자 대책이 마련됨
 - 1987년 6월 항쟁과 도시빈민들의 철거반대운동의 확산으로 공공임대주택이 도입됨
- 우리나라에서 최저소득계층 우선의 공공임대주택 공급은 박근혜 정부에서 추진한 ‘뉴스테이’와 ‘행복주택’으로 인해 크게 훼손되었으며, 문재인 정부에서도 이러한 기조는 크게 바뀌지 않고 있음
 - 박근혜 정부는 ‘모두를 위한 주거’의 의미를 잘못 해석하여 우리 사회가 가진 자원을 최저소득계층에게 집중하는 대신 민간 임대·매매 시장에서 자력으로 적절한 주거를 확보할 수 있는 고소득층과 신혼부부 등에 대한 공공의 지원을 강화함(그림 5)
 - 박근혜 정부의 뉴스테이는 공공 토지, 금융 지원, 세제 혜택을 제공하는 한편 초기 임대료 규제는 없는 고소득층용 임대주택이었는데, 문재인 정부에서도 ‘공공지원주택’라는 이름으로 지속되고 있음
 - 이뿐 아니라 문재인 정부에서 공급할 계획인 건설형 공공임대주택 28만호 중 행복주택이 19.5만호(청년 7만호, 신혼 12.5만호)로 대부분을 차지하는데, 행복주택은 임대료가 최대 시세의 80% 수준으로 최저소득층이 부담가능한 수준이 아님(그림 6)

<그림 5> 공공임대주택의 목적과 포괄 대상



<그림 6> 공공임대주택과 공공지원주택



- 가장 소요가 큰 사람을 우선으로 하는 공공임대주택 공급이 이루어져야 함
 - 토지 등 한정된 공공 자원의 소진을 막기 위해 저소득층이 접근조차 불가능한 임대료로 제공되는 공공임대주택의 공급을 멈춰야 함

□ 임대료 부과 및 주거비 지원 체계 개선

- 2018년 10월 24일 국토부의 「취약계층·고령자 주거지원 대책」에서 생계급여와 주거급여를 동시에 받는 수급자를 대상으로 ‘보증금 없는 매입임대주택 제도’가 도입됨에 따라 최저소득계층의 공공임대주택 진입 장벽은 일부 해소될 것으로 예상됨
 - 우리나라 공공임대주택 정책에서 최초로 보증금이 없는 프로그램이 도입되었는데, 특보도 의미있는 진전이라고 평가함
 - 공공임대주택의 임대료가 주거급여 수급액을 넘지 않도록 임대료 기준을 개편할 예정인 점도 주거급여 수급자라는 제한이 있지만 최저소득계층의 공공임대주택에 대한 진입장벽을 낮추는 역할을 할 것이라 판단됨
- 공공임대주택의 공급뿐 아니라 임대료와 관리비를 부담하기 어려운 저소득가구의 부담능력이 고려되는 임대료 체계가 마련되어야 함
 - 현재는 임대료를 부담할 수 있는 능력이 전제되어야 공공임대주택에 입주할 수 있음. 이에 따라 공공임대주택의 임대료를 부담하기 힘든 저소득가구가 보증금과 월세 부담으로 인해 공공임대주택 입주를 포기하는 경우가 많음
 - 소득 대비 주거비 부담 비율이 일정한 기준을 넘지 않도록 공공임대주택의 임대료 체계 개편이 시급함
 - 현재 공공임대주택 유형 통합이 논의되고 있는데, 저소득 가구의 임대료 부담을 경감시키는 방향으로 공공임대주택 유형 통합이 이루어져야 함
- 근로능력이 있어 수급자가 되지 못하지만 근로빈곤 상태로 열악한 환경에 사는 차상위계층도 공공임대주택 정책에 포함될 수 있도록 추가적인 대응이 필요함
- 소득에 따라 임대료를 부과하게 되면, 임차인이 부담하는 임대료보다 임대주택을 건설·매입하고 관리하는 데 필요한 비용이 더 커서 사업기관의 임대 손실이 발생할 수 있음
 - 현재 우리나라의 공공임대주택 정책에서는 물량확보 단계에만 중앙정부의 재정 지원이 이루어질 뿐 운영·관리 단계에서는 재정지원이 거의 없음(그림 7)
 - 공공임대주택의 운영·관리는 LH공사, SH공사 등이 담당하고 있는데, 공공임대주택의 운영·관리에 소요되는 손실이 사업시행기관에게 전가되고 있음. 현재도 임대료 손실이 발생하고 있으며, 향후 소득에 따른 임대료 부과 시 이러한 손실은 더 커질 위험성이 높음. 경우에 따라서는 사업시행기관의 재정적 지속 가능성을 위해 임대료가 전반적으로 상승하는 결과를 야기할 수도 있음

- 미국, 영국, 홍콩 등에서는 공공임대주택에 거주하는 저소득 가구가 자신의 소득으로 공공임대주택의 임대료를 부담하기 힘든 경우 소득대비 주거비 부담 비율을 초과하는 임대료 차액은 재정을 통해 보조해주고 있음
 - 미국 연방정부의 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD)는 공공임대주택의 관리운영 및 입주자 지원을 위한 예산을 매년 편성하고 있는데, 구체적인 예산 내역은 다음과 같음(표 1)
 - 공공주택 운영기금은 일상적·예방차원의 정비, 편의시설 관리, 지방 공공주택청(Public Housing Agency, PHA) 직원들의 인건비, 지원서비스, 주민 참여 지원, 보험, 보안관리 등에 사용될 수 있으며, 공공주택 자산기금은 공공임대주택의 현대화, 철거, 이주 주택, 관리 개선 등에 사용될 수 있는 예산임
 - 공공임대주택에 거주하는 입주민들이 자신들의 소득 수준에 따라 납부하는 임대료와 지방 주택청에서 책정한 임대료 사이의 차이(gap)로 인해 발생하는 손실은 공공주택 운영기금을 통해 보전됨
 - 2017년 의회에서 승인된 예산 기준으로 공공주택 운영기금은 44억 달러(한화 약 4조 8,009억 원), 자산기금은 19억 달러(한화 약 2조 998억 원)임⁸
(Department of Housing and Urban Development, 2017)
- 미국의 공공임대주택 재고량은 우리나라와 유사한 110만호인데도 운영·자산관리 비용 예산이 연간 7조인 반면, 우리나라는 이에 대한 경상 예산이 거의 없다는 점에서 큰 차이가 있음
- 외국에서는 재정 투입을 통해 공공임대주택 입주민의 부담가능한 임대료와 실제 임대료의 차이를 메우고 있는 것임
- 다른 나라의 사례에서와 같이 임차인의 부담능력과 사업시행기관의 적정 임대료 차이가 발생하는 문제는 정부의 재정 지원을 통해 해소되어야 할 것이라 판단됨

⁸ 2018년 5월 31일 기준 달러환율 1081.3원을 적용하여 한화로 계산함

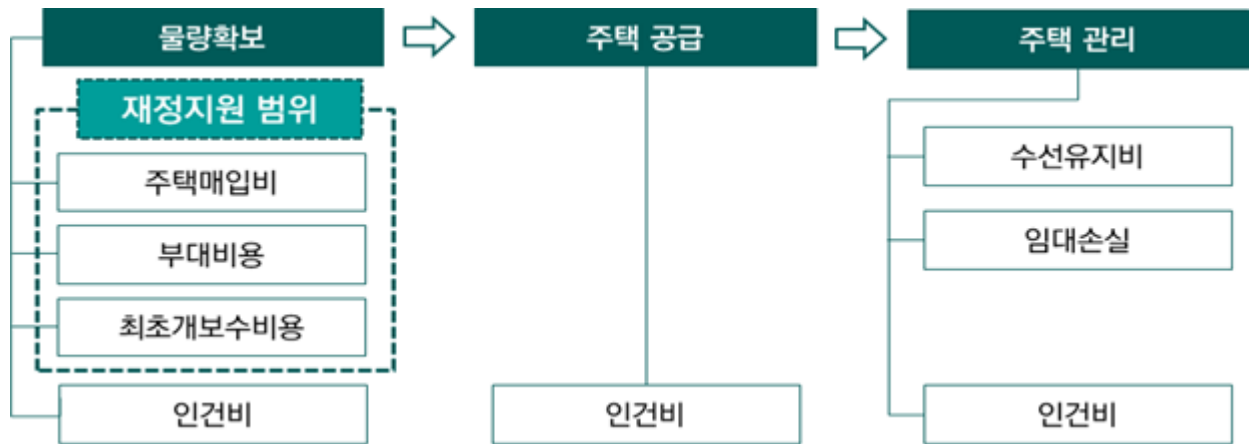
<표 1> HUD의 공공주택 운영 기금의 예산

(단위 : 100만 달러)

프로그램	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
공공주택 운영기금	4,455	4,775	4,617	3,962	4,054	4,400	4,440	4,500	4,440
공공주택 자산기금	2,450	2,500	2,040	1,875	1,777	1,875	1,875	1,900	1,942

출처 : 2016년까지는 National Low Income Housing Coalition(2016); 2017년은 Department of Housing and Urban Development(2017) 자료를 참조하여 작성함.

<그림 7> 우리나라 공공임대주택의 재정지원 범위



5) 주거급여 대상 확대 및 주거급여를 통한 주거 상황

- 스스로 열악한 주거를 벗어나기 어려운 가구에 대해서는 최소한의 주거권을 보장하기 위한 주거급여 확대가 필요함
 - 주거급여 대상은 2019년 중위소득의 44% 이하에서 2020년 45% 이하로 확대될 예정이지만 생명과 안전을 위협받고 있는 열악한 주거 문제 해결의 시급성을 고려하면 중위소득 50%까지는 가능한한 빨리 확대되어야 함
 - 서울시(서울형 주택바우처), 경기도 시흥시(시흥형 주거급여) 등과 같이 지방정부의 주거권 향상 노력을 통해 주거비 지원 대상을 중위소득 60%까지 확대하는 것도 병행되어야 함
 - 정보 소외로 인해 사각지대에 놓여 있는 사례가 많으므로 정책 대상자 발굴 및 홍보 강화도 시급함

- 현재 기준임대료로는 민간임대시장에서는 적절한 거처를 임차하는 것이 불가능하고 쪽방이나 고시원을 구하기도 힘들어 생계급여로 주거비를 충당하는 경우가 많음.
수급가구가 비적정주거에서 벗어나기 위해서는 기준임대료 상향이 시급함
- 이미 국가가 주거지원이 필요하다고 인정한 주거급여 수급가구에 대해서는 비적정주거에 거주하는 것이 확인되는 경우 공공임대주택 또는 주거환경이 양호한 주택으로의 이주를 지원해야 함
 - 최근 고시원 화재 참사의 사망자 7명 중 절반 이상인 4명이 수급자였는데, 이는 주거급여만 지급하고 어떤 품질의 주거에 거주하는지 확인하지 않는 현행 주거급여 제도의 한계를 분명하게 보여준 것임
 - 미국은 바우처를 받는 가구의 주택 상태에 대해 매우 엄격한 기준을 가지고 있음. 주거급여의 지급이 주거의 질 향상으로 이어지기 위해서는 주거급여 수급 시 거주해야 하는 최소한의 기준을 설정하고 그 이상의 주거로 이동하고 유지할 수 있도록 점검해야 함

6) 청년·아동 등 미래세대에 대한 주거급여 확대

- 국제인권법에 따르면, 국가는 가용한 자원을 최대한 동원하여 점차적으로 적정주거에 대한 권리를 실현할 의무가 있음
- 특보는 한국 방문 보고서뿐 아니라 방한 중에도 여러 번 ‘지난 50년간 한국은 저개발국가에서 세계 11위의 경제대국으로 도약하는 등 비교적 거대하고 빠른 경제성장을 경험했다.’고 언급했는데, 이는 한국의 주거권 침해 문제가 동원할 수 있는 자원이 적어서라기 보다는 정부의 의지 부족에서 기인하는 것을 지적하는 것임
- 중앙정부와 지방정부는 최대한의 자원을 동원해 주거권 향상을 위해 노력해야 하는데, 서울 및 경기도 시흥시 등과 같은 일부 지자체를 제외하면 자체 예산을 통해 주거복지 사업을 하고 있는 지방정부는 거의 없음
- 그동안 주거권 향상에 대한 의무 이행에 소홀했던 지방정부가 주거비 지원 등의 주거복지 정책을 시행할 필요성이 큼

□ 고시원 거주자의 절반을 차지하는 20대 청년 대상의 주거급여 실시

- 청년들이 주로 거주하는 고시원·고시텔의 급격한 증가는 비적정주거 증가의 주요 원인임에도 불구하고 청년, 특히 20대 청년은 여전히 주거정책에서 소외되고 있음
 - 기존 연구들(진미윤 외, 2018; 최은영 외, 2018)에 의하면, 고시원에 청년 거주 비율이 높은 것으로 나타남
 - 청년 주거빈곤 가구는 전국 45만, 서울 20만, 경기 9만 가구임(권순필·최은영, 2018)
 - 고시원의 월세가 저렴하지 않음에도 불구하고 고시원 거주 청년이 증가하는 이유 중 하나는 보증금이라는 자산이 없는 청년이 많기 때문임
- 주거권 특보는 방한 이후인 2018년 10월 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지되었다는 점을 중요한 진전이라고 평가하고 있음
- 하지만 30세 미만 청년들은 국민기초생활보장법 시행령의 ‘개별가구’ 규정으로 인해 부양의무제 폐지에도 불구하고 주거급여의 사각지대에 놓이게 됨
 - 국민기초생활법에서 ‘개별가구’는 수급을 위한 조사, 수급 지급의 기본 단위임. 시행령 제2조제1항제1호에 따라 세대별 주민등록표에 등재된 자는 개별가구에 포함되어 하나의 수급단위를 이룸
 - 그러나 주민등록상으로는 가구분리가 되었더라도 30세 미만의 청년은 「국민기초생활보장법 시행령」 제2조제1항제2호 나목에 따라 같은 개별가구로 여겨져서 하나의 수급단위를 이루지 못함
- 이것이 현실에서 의미하는 바는 취업준비, 학업 등을 목적으로 부모와 떨어져서 별도의 생계를 유지하는 청년 가구는 별도의 가구를 구성할 수 없어, 공적인 지원을 전혀 받을 수 없음을 의미함
 - 30세 미만 청년은 지방에서 부모님과 함께 살다가 교육이나 취업준비 때문에 서울에 와서 따로 살아도 수급을 받을 수 있는 별도 가구 구성이 안 됨. 이 경우 통계청의 조사에서는 두 가구로 집계되지만 기초생활보장 대상으로는 한 가구로 집계됨
 - 서울에 사는 20대 청년과 지방에 사는 부모가 동시에 기초급여를 신청하면 한 가구만 주거급여를 받을 수 있음

- 아동 주거빈곤가구 대상의 주거상황을 전제로 한 새로운 유형의 바우처 시행
- 새로운 유형의 바우처가 필요한 이유는 주거급여가 주택의 상태에 대한 최소한의 규제가 이루어지지 않아 공공의 지원이 주거의 질 개선으로 이루어지지 않고 있는 한계를 가지고 있기 때문임
- 경기도 시흥시에서는 국비 지원없이 자체 예산으로 시흥형 주거급여(2016년 제도 도입 당시부터 부양의무자 기준이 없었으며, 중위소득의 60%이하의 비수급가구가 지원대상임)를 시행중인데, 아동 1인당 기존 지원액의 30%(아동주거비)를 가산하여 지급하여 주거의 질 개선을 유도하는 시흥형 아동주거비 프로그램을 2019년부터 시행하고 있음
 - 시흥형 주거급여의 지원액은 주거급여법에 의한 주거급여 수급자의 가구원수당 기준 임대료의 50%임

참고문헌

1. 권순필·최은영, 2018, 인구·가구 구조와 주거 특성 변화(1985~2015), 통계개발원 연구 보고서.
2. 진미윤·최상희·임덕영·이경애·김경미·최은영·정진선·이원호·김기태·김두겸·이채윤, 2018, 주택이외의 거처 주거실태조사, 국토교통부 보고서.
3. 최은영·정진선·이원호·강지영·김기태·이채윤·김두겸·이강훈·구형모, 2018, 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안, 국가인권위원회 연구보고서.
4. Department of Housing and Urban Development(HUD), 2017, FY2017 Appropriations.
5. Farha, L., 2016, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.*
6. Farha, L., 2018, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.*
7. National Low Income Housing Coalition, 2016, *Advocates' Guide.*

주거권 실현을 위한 패러다임 전환과 당사자 참여 보장⁹

이동현 홈리스행동 상임활동가

제안된 주제는 본 발제자가 감당할 수준을 넘는다. 평소 본 단체 활동의 차원이 홈리스 개인에게 짐 지워진 주거로 인한 고통들을 덜도록 주거복지 제도에 접근하게 돕거나, 비적정 주거와 관련한 제도개선을 요구하고 제안하는 수준이기에 ‘패러다임’과 ‘전환’과 같은 고민은 하지 못하고 있다. 거품이 많이 낀 제묵임을 양해해 주시기 바란다. 따라서 본 발제는 특보가 언급한 비공식 거처 거주자를 포함하여 홈리스와 관련한 정책 개선의 방향을 다루는 수준에 그침을 양해해 주시기 바란다.

1. 홈리스에 대한 형벌화 조치는 역진적

지난 2005년, 당시 유엔 주거권특보였던 밀룬 코타리(Miloon Kothari)는 홈리스 상태(homelessness)를 “주거권(right to adequate housing)에 대한 존중이 결여되어 있음을 보여주는 가장 극단적이고 명백한 징후”라고 말한 바 있다.¹⁰ 여기서 주거권의 실현 의무를 국가에 지우고 있는 국제인권법의 관점을 추가로 참조한다면, 홈리스 상태란 그 자체 국가의 책무가 방기되고 있음을 실증하는 징표라고까지 말할 수 있을 것이다.

⁹ 본 원고는 이동현, 안형진 홈리스행동 상임활동가가 공동으로 작성하였음.

¹⁰ 이는 홈리스의 발생 원인을 진단하고 그 해결을 추구하는 데 있어, 인권일반의 성격(보편성, 불가분성, 상호관련성)을 갖는 주거권에 대한 고려가 반드시 선제돼야 함을 의미하는 것이기도 하다.

<http://www.socialwatch.org/node/9494>

이번 보고서에서 특보는 한국이 공공장소 내 구걸행위를 법적으로 금지하고 있다는 점(para 52), 공공의 안전을 이유로 홈리스를 공원에서 몰아내려는 시도가 있다는 점(para 52), 잠을 자지 못하도록 고안된 시설물(적대적 건축물hostile architecture)이 존재한다는 점(para 52), 기차역 내에서의 노숙을 금지하는 조치를 취하고 이와 동시에 역내 홈리스를 퇴거시킬 목적으로 보안업체 경비원을 고용한 점(para 53) 등을 두루 지적하며 심각한 우려를 표한 바 있다. 이른바 범죄화 전략(criminalization strategies)¹¹에 해당하는 이런 조처들은 공공장소 및 시설물에 대한 차별적 통제를 강화함으로써, 일상적 필요를 해결하기 위한 자원을 공공장소에 의탁해 구할 수밖에 없는 홈리스의 삶을 악화시킬 뿐 아니라, 홈리스를 다른 시민들로부터 격리하고 사회적으로 배제하려는 경향을 심화하는 결과를 초래한다.

범죄화 전략만이 문제는 아니다. 홈리스와 관련한 많은 복지제도는 위와 같은 원리, 소위 형벌화 방식을 제도 내 포섭하고 있다. 주소지가 없으면 기초수급을 하지 못하도록 하는 「국민기초생활보장법」, 긴급복지지원 시 노숙력 6개월 미만만 신청 가능하도록 한 「긴급복지지원법」, 「노숙인복지법」 법 제명으로도 언급된 ‘자립’에의 강요와 성실수행의무, 이의신청 권한 삭제 등이 대표적이다.

무주거, 열악한 주거에 거주하는 홈리스에 대한 형벌화는 앞서 언급한 전(前) 주거권 특보 밀룬 코타리(Miloon Kothari)의 지적에 비춰볼 때 오히려 역진적 조치에 가깝다. 이와 같은 현상은 주거권 보장이라는 책무를 진 국가가 스스로의 임무를 다 하지 못한 책임을 권리주체에게 히스테리적으로 전가하는 것에 다름 아니다. 따라서 정부와 경찰, 공기업 등 홈리스를 상대로 한 권력들은 이와 같은 역진적인 형벌화 조치를 중단하고, 관련된 법률과 제도, 행정관행을 수정해야 할 것이다. 물론, 복지지원을 목적으로 제정된 법률의 차별적 조항, 형식적이고 잔여적인 지원 항목을 개정해 권리보장을 실질화 하는 것도 반드시 필요하다.

2. 「노숙인복지법」의 전면 개정

우리나라에서 홈리스에 대한 복지를 다루는 법은 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」이다. 현행, 「노숙인복지법」은 총 여섯 차례의 일부 개정이 있었으나 미세조정이 있었을 뿐 홈리스들의 복지와 주거를 다루는 데 크게 미흡함으로 전면 개정이 필요하다.

¹¹ 해외에서는 이런 사례들을 아우르기 위한 범주로 ‘홈리스상태에 대한 범죄화 전략’이란 개념을 사용한다. 가령 USICH(Untied States Interagency Council on Homelessness)는 범죄화 전략을 “홈리스상태에 놓인 사람들이 공공장소에서 머무르는 것을 제한하거나 생존을 위해 취하는 활동을 불법으로 간주해 처벌하는 공식적, 비공식적 조치들과 정책들”이라 정의한다. <https://www.usich.gov/tools-for-action/searching-out-solutions>

1) 법 제명

“노숙인 등”은 일정한 주거 없이 생활하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람뿐만 아니라, 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람까지 포함된다. 그러나 이런 포괄적인 정의에도 불구하고, 보건복지부가 2016년도에 집계한 노숙인 등의 숫자는 거리 또는 노숙인시설에서 생활하는 사람들만을 포함한 11,340명으로 나타났다.(para 49)”

언어는 실체를 오해 없이 표상해야 하며, 정책 용어는 그 대상을 명확히 하기 위해 더욱 그렇게 해야 한다. 과거 「부랑인 및 노숙인 보호시설 설치, 운영 규칙」(이하, 시설운영규칙)에서 쓰던 ‘노숙인(露宿人)’이라는 묘사적 표현은 정책대상의 일부만을, 그것도 형태적 특징을 본질인 것처럼 지칭한다는 점에서 부적절하다. 이미 당시부터 ‘노숙인’은 지하도, 옥외 추녀 밑, 천막, 응급잠자리, 노숙인쉼터 등 지원 대상으로 삼고 있는 이들 대다수를 담지 못하는 잘 못 선택된 용어였다. 여기에 「노숙인복지법」은 ‘등’이라는 의존명사를 붙여 왜곡을 연장하고 있다. 이런 방식은 의도여부를 불문하고 지원의 확장을 가로막거나 이중 개념화의 폐해를 만들기 마련이다. 즉, 법률 ‘다 목’에 있는 이들 중 과거 시설운영규칙이 정한 ‘노숙인’과 최대한 유사한 이들을 제외하고는 제도 밖에 세우는 효과를 낳는다. 실제 현행 「노숙인복지법」은 절대 다수의 ‘노숙인 등’에게 아무 영향력이 없다. ‘홈리스’는 집이라는 물리적 공간 뿐 아니라, 이를 기반으로 구성되는 가족과 사회적 관계, 노동에 필요한 위한 휴식, 안전 보장 등의 재생산 영역을 포괄하는 개념으로, 사회가 이들을 위해 무엇을 구비해야 할지를 직접 표현한다. 외래어라는 한계가 있다면 ‘홈리스’를 왜곡 없이 대표할 우리말을 채택하면 된다. 홈리스는 명백히 특정 주거상태를 표현하는 것이다. 그러나 우리사회는 ‘노숙자(인)’이란 표현 속에 게으름, 중독, 질병 따위의 가치를 녹여 홈리스를 정의해 왔고, 이것이 마치 인구학적 특성인 양 이해해 왔다. 그러나 홈리스의 고유성은 ‘특정 주거 상태’에 있다는 것일 뿐, 다른 어떤 것도 공유하지 않는다. 홈리스는 ‘일반논평 4’가 정의한 적절한 주거에 대한 일곱 가지 권리를 자력으로 달성하지 못하는 모두를 지칭하는 게 옳다고 생각한다. 다만 어디까지 포함할 것인지는 그 권리를 실현할 수 있는 수단들을 국가가 얼마나 갖고 있느냐에 달려 있다.

2) 관 할

홈리스 개념이 정치된다면, 관할 역시 보건복지부가 아닌 국토교통부를 주무로 하는 게 적합할 것이다. 물론 홈리스에게 휴먼 서비스가 필요하다. 그러나 연성의 사회복지서비스를 토대로 할 것인가, 주거를 토대로 할 것인가는 다른 문제다. 홈리스는 ‘부담가능하고 적절한 거처의 부족’에서 기인하는 것이기 때문에 ‘주거’가 중심이 되어야 하고, 그 외에 주거를

유지하기 위해 필요한 사회서비스를 제공하는 방식이 되어야 한다. 미국¹²의 홈리스지원법의 주무는 주택도시개발부(HUD), 영국은 1977년 주택법을 통해 홈리스지원 주무를 지방정부의 주택국으로 하였다. 이처럼 주거를 중심에 두고, 정부(지방정부)의 각 부처 즉, 보건복지부, 고용노동부 등이 협업하는 형태로 변화해야 한다. 이미 홈리스 정책에 있어 주거의 중요성은 여러 연구들에서 강조되고 있으며, 민·관 모두에 있어 폭넓은 지지를 얻고 있다.

보건복지부 역시 ‘제1차 종합계획’을 통해 중장기적으로 “대규모시설 → 소규모시설 → 주거지원으로 단계적 전환”하여 시설 중심이 아니라 주거지원 중심의 “지역사회 보호의 원칙”을 노숙인복지정책의 원칙으로 삼겠다고 밝힌 바 있다. 많은 정책에서 “단계적”이 함정이듯 현실은 이런 방향에 매우 미달한다. 여전히 시설 중심의 대책이 홈리스 정책을 대표하고 있다. 단적으로, 복지부의 2019년 ‘노숙인 등 복지지원’ 예산 406억 원 중 400억 원이 노숙인시설 운영과 노숙인시설 기능보강 예산이다. 시설 중심의 정책은 효과성 측면에서도 비판거리다. ‘서울시 노숙인종합지원시스템’을 분석한 연구에 따르면, 최종 시설퇴소 이후 시설에 재입소하지 않는 경우는 32.1%에 불과한 것으로 나타났다.¹³ 주거취약계층 주거지원사업(운영기관 공급분)으로 공급된 임대주택 거주자에 대한 조사(597호)에 따르면, 장기간 시설생활이 독립생활기술과 지역사회통합 역량을 퇴화시키는 것으로 나타났다.¹⁴ 주지하듯 폐쇄적이고 비민주적인 시설운영에 따른 인권침해와 비리는 고질적인 문제다. 이러한 문제들은 주거중심으로 홈리스 정책을 선회하지 않은 이상 바뀌기 어렵다. 그래야 특보가 권고한 “홈리스 발생을 예방, 감소, 종식시키기 위한” 조치가 실질적으로 구현될 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부의 책임을 명확히 하는 것도 중요하다. 2005년 1월 5일, 「지방교부세법」 개정에 따라 국고보조로부터 지방이양된 사업은 지자체에 대한 보통교부세 교부 방식으로 통합하여 집행되고 있다. ‘노숙인 등’과 관련한 사업은 ‘노숙인재활·요양시설(구, 부랑인시설)’을 제외한 거리노숙인 지원, 노숙인 자활시설, 쪽방상담소 운영 등 제(諸) 노숙인 등 복지사업이 지방이양 사업이다. 「노숙인복지법」의 실효성이 낮은 상황(지원서비스의 조항의 임의 규정, 주거와 관련한 내용의 빈약 등)과 분절된 지방이양은 빈약한 홈리스 지원 현실을 만드는 요인이 되고 있다. 예를 들어, 제주도를 주소지로 둔 이가 배를 타고 목포에 건너와 노숙을 하고 있다면 목포시는 이 거리홈리스를 적극적으로 지원하겠는가? 이런 형태의 문제는 각 종류의 복지 신청 단계에서 관할 문제로 신청을

¹² 미국의 USICH(United States Interagency Council on Homelessness)는 19개 부처와 긴밀한 파트너십을 유지하여 홈리스에 대한 연방 정부의 대응을 조정하는 기구이다. 1987년 McKinney법에 의해 설립, 개정 법률인 2009년 HEARTH법에 의해 재승인되었다. <https://www.usich.gov/about-usich>.

¹³ 박은철·이자은·김준희, 2014, 「노숙 진입서 탈출까지 경로 분석과 정책과제」, 서울연구원, 34.

¹⁴ 민소영·김소영, 2017, 「주거취약계층 매입임대주택 현황 분석 및 개선 방안 연구」, 118.

거부당하는 것부터, 지자체들로 하여금 노숙인 복지 기피현상-노숙인 복지가 있으면 노숙인이 몰린다는 믿음에 근거한-에 이르기까지 다종다양한 문제를 만든다. 법률의 전면개정을 통해 중앙정부가 굶은 줄기와 같은 역할을 하도록 책임을 지우고, 지방정부가 그에 기대 가치를 치는 구조를 만들어야 한다. 그러기 위해 지방이양과 관련된 법률이나 행정과의 조율도 진행되어야 한다.

3) 권리 보장

특정 집단에 대한 배제가 없는 공평한 지원이 보장되어야 한다. 「노숙인복지법」은 시행규칙을 통해 ‘노숙인 등’의 범위를 “18세 이상인 사람”으로 제한하고 있다. 법률 5조의 “중복지원의 제한”에 따른 것으로 보인다. 복지부는 과거 이 나이 조항을 삭제하는 개정안을 두고 「아동복지법」 등에 따른 복지지원이 제한 당할 우려’를 들어 반대한 바 있다. 한편, 동법 시행령은 “노숙인 등의 증감과 관련된 사회적·경제적·인구학적 환경 및 그 변화에 대한 전망”과 “여성·장애·고령·청년 노숙인 등에 대한 보호계획”을 종합계획 속에 담도록 정하고 있다. 모순이다. 위에 언급했듯, 홈리스 상태는 인구학적 특성이 아니라 특정 주거상태에 대한 조작적 정의이다. 따라서 아동 홈리스, 여성 홈리스, 장애 홈리스 등 다양한 유형의 홈리스 생활자가 있을 수밖에 없다. 그런데 이 중 ‘나이’ 만을 들어 ‘노숙인 등’ 개념에서 제외하는 것은 부적절하다. 이런 논리라면 인구학적 분류에 따른 개별 복지법 지원 대상은 모두 ‘노숙인 등’이란 상태에서 제외되어야 한다. 그러나 오히려 이런 이들에게는 인구학적 특성이 고려된 홈리스 복지가 제공되는게 옳다. 성별을 고려한 주거지 제공, 장애 특성을 반영한 일자리 제공과 같은 식 말이다. 같은 맥락에서 외국인 홈리스에 대한 지원도 보장되어야 한다. 현재 외국인 홈리스들은 아무런 지원도 받지 못한 채 거리에서 노숙하는 것 외의 어떤 선택도 할 수 없다. 특보는 보고서의 결론을 통해 “차별금지권과 평등권에 따라 성소수자, 외국인 거주자, 일정한 주소가 없는 사람인지에 관계없이 소득 수준 면에서 자격을 갖춘 모든 사람들이 사회보장 및 주거급여를 받는 것을 보장해야 한다. para 99-d- ii ”고 권고하고 있다. 사실 외국인, 노인, 아동, 장애인들이 겪는 홈리스 상태는 복합 차별 상태에 해당한다 할 수 있다. 따라서 그에 따른 고통은 더욱 심각하며, 특별히 고려된 지원이 제공되어야 한다.

또한, 포괄적 차별금지법이 아직 제정되지 않은 만큼 홈리스 상태에 있다는 것을 이유로 한 차별을 금지하는 조항, 이의신청이나 권리구제조치와 같은 조항 역시 반드시 추가되어야 한다.

3. 기존 주거대책의 강화, 공공성 강화

1) 비적정 주거에 대한 최저주거기준 설정

국가와 지방자치단체는 「노숙인복지법」 제10조(주거지원)에 의거하여 홈리스에게 노숙인복지시설 보호, 임대주택 공급, 임시주거비 지원 등의 지원을 할 수 있다. 그러나 앞서 언급했듯 현재 홈리스의 주거지원은 시설보호가 중심을 이루고 있다. 한편 알코올·정신질환 등을 가진 만성 거리 홈리스에게 치료를 조건으로 하지 않고 주거를 우선 제공하는 것이 시설을 제공하는 것보다 비용효과적임이 입증되면서 미국, 영국 등 유럽 국가에서는 홈리스 문제 해결을 위해 주거우선 전략을 취하고 있다.

우리나라도 임시주거비지원사업(7개 광역시도)을 통해 거리에서 쪽방이나 고시원 등의 거처로 이주할 경우 2개월 정도 임대료 지원을 하고 있으며, 주거취약계층 주거지원사업, 지원주택(서울시) 등의 제도를 운영하고 있지만 홈리스의 주거권 실현을 위해서는 이들 제도의 정비가 필요하다. 거리 홈리스는 임시주거비지원사업을 통해 주로 고시원과 쪽방으로 이주한다. 그러나 주택이 아닌 고시원, 여관·여인숙, 쪽방과 같은 경우 최저주거기준이 적용되지 않고, 주거시설이 열악하지만 임대료가 높다. 보증금이 없기 때문에 공공에서는 임대료와 생활용품비만 일부 지원한다. 그러나 최소한의 안전조차 보장받지 못하는 비적정 주거지에 임대료를 지불하는 것이 홈리스 주거권 향상을 위한 최선의 지원책-경과적 주거라 하더라도-이라 보기는 어렵다. 임시주거지원과 함께 비적정 주거의 수준을 규제하고, 끌어올리기 위한 노력이 추가되어야 한다.

서울시는 국일고시원 화재 참사를 계기로 최근 “서울형 고시원 주거기준”을 만들었다. 설치층(지하층에 설치 금지), 금지 및 허용 시설의 종류, 복도 폭, 소음방지 등 8개 항목을 규정한 「다중생활시설 건축기준」(국토부 고시)에 최소 실면적과 채광창 의무 설치를 추가한 것이다. 이 기준은 곧바로 서울시의 ‘리모델링 사회주택’에 적용될 예정이나, 국토부 고시와 「다중이용업소법」이 함께 개정되지 않는 한 일반 노후고시원들에는 적용할 수 없다. 그럼에도 비적정 주거에 대한 주거대책을 개시했다는 점에서 그 의의가 크다. 그러나 해당 대책은 표현 그대로 오로지 ‘고시원’에만 해당되는 것으로, 쪽방·여인숙과 같은 대표적인 비적정 주거들은 적용에서 제외된다. 서울시 입장에서는 ‘고시원 대책을 세웠으니 고시원만 적용되는 것은 당연하다’라고 항변할 수 있다.

그러나 해당 대책이 국일고시원 참사를 계기로 시작되었음을 볼 때, 「건축법」상 용도만 다를 뿐 가난한 이들의 주거지로 기능하고 있는 여타의 비적정 주거에 대한 대책 역시 미뤄서는 안 된다. 그곳들에서도 가난한 이들이 열악한 주거상태로 인해 병들고, 다치고, 죽어가는 일이 연이어 발생하고 있기 때문이다. 일례로, 국일고시원 화재참사와 같은 해, 같은 구에서 발생한 서울장 여관 화재(방화)는 7명이나 되는 투숙객의 목숨을 앗아갔다. 그러나 이처럼 주거지로 사용되는 숙박업소에 대한 대책은 마련된 바 없다. 국일고시원 바로 건너편에 위치한 ‘화교사옥’이라 불리던 쪽방에도 2014년 불이 나 주민 2명이 목숨을 잃었다. 화교사옥은 중구청에서 관리번호를 부여해 관리하던 쪽방이었으나 밀집지역이 아니어서 입주주민들은 그동안 별다른 지원을 받지 못해왔던 터에 화재를 만난 것이다. 이와 같은 여관·여인숙·쪽방 역시 심각한 안전과 주거의 문제를 겪고 있어 신속한 해결책이 필요하다. 인간 거처로 활용되는 비적정 주거 모두에 적용 가능한 별도의 최저주거기준을 마련해야 한다. 이를 통해 안전과 주거의 질을 최소한이나마 끌어올려야 한다.

2) 주거취약계층 주거지원사업의 개선

주거취약계층 주거지원사업 대상은 시행 이후 조금씩 확대되어 왔으나, PC방, 만화방, 다방, 찜질방 등 비숙박용 다중이용업소 이용자는 아직도 누락된 상태다. 물량 부족 문제도 고질적이다. 제도시행 이후 국토부가 현재(2018년 10월)까지 공급된 물량은 지침이 정한 기준을 크게 미달한다. 지침(제17조)은 주거취약계층 주거지원 용 임대주택을 기존주택 매입임대·전세임대주택 공급물량의 “15퍼센트 범위”로 할 것을 정하고 있으나, 아래 표와 같이 실제 공급량은 이에 크게 미달한다.

<표1> 주거취약계층 주거지원 공급 비중 (2013년-2018년 10월 현재) (단위: 호)

연도	2013년		2014년		2015년		2016년		2017년		2018년 10월	
구분	기존 총량	주거 취약계층	기존 총량	주거 취약계층	기존 총량	주거 취약계층	기존 총량	주거 취약계층	기존 총량	주거 취약계층	기존 총량	주거 취약계층
계	29,725	595	30,135	610	44,731	989	45,122	1,070	45,815	1,098	52,729	1,335

자료: 국토교통부, 윤소하위원 요구자료 제출(2017, 2018년).

주 1: ‘기존 총량’은 ‘기존주택 매입·전세임대주택 총량’을 의미함.

주 2: ‘주거취약계층’은 ‘기존주택 매입·전세임대주택 총량’ 중 주거취약계층 주거지원사업의 물량임.

지침대로 따를 경우 주거취약계층을 위한 주택은 2013년부터 2018년까지 매해 약 4,500호~7,900호 가량 공급되었어야 한다. 현실이 이렇다보니, 사업시행자인 한국토지주택공사는 물량 부족을 이유로 일선 동주민센터에 당해 입주 신청을 받지 말 것을 요구하는 일이 발생하고 있다. 특히 이들 주택 중 매입보다 전세임대주택 비중이 높은 것도 문제다.¹⁵ 전세임대주택은 주택이 아닌 보증금을 지원하는 제도로 임대료 상승, 재계약 등의 문제로 매입임대주택에 비해 점유 안정성이 크게 떨어지기 때문이다.

한편 국토교통부는 ‘2019년 주거종합계획’(2019.4.24.)의 중점 추진과제의 첫 번째로 “포용적 주거복지 성과의 본격 확산”을 꼽았다. 그리고 “쪽방, 고시원 등 비주택에 거주하는 가구 등 주거 취약계층에 대한 지원을 대폭 강화”한다고 하였다. 그러나 보증금 면제(주거·생계급여 동시 수급자) 또는 분할 납부, 입주 신청을 돕는 서비스를 제외하면 주거취약계층에 대한 내용이 없다. 국토부는 보도자료를 통해 취약계층 1천 가구로부터 공공임대 신청을 받았다 홍보하였으나, 올 해 전체 공급 물량이 얼마인지도 밝히지 않고 있다. 주거취약계층 주거지원(매입+전세임대)으로 근년 매해 1,000호 남짓 공급되었음을 볼 때, 이미 그 수만큼 접수를 받은 상황이어서 획기적인 물량 확보 계획이 반드시 필요하다. 또한 서울·수도권의 물량 부족이 더 심각한데 그에 대한 언급 역시 없다. 주거복지로드맵 후속으로 내놓은 ‘취약계층·고령자 주거지원 방안’(2018.10.24.)이 제시한 정책 실행 방안도 누락되었다. 비숙박용 다중이용업소(pc방, 만화방 등)와 같은 취약거처 거주자도 임대주택 지원 대상에 포함하고, 공유주택 공간 특성을 반영한 별도의 최저주거기준을 만들기로 하였으나 언급이 없다. 올해 하반기로 예정된 “쪽방촌 등 열악한 지역 생활여건 개선을 위하여 쪽방촌 인근의 매입임대를 활용”할 계획 역시 찾아볼 수 없다.

3) 지원주택의 유형 확대

지원주택은 서울시 조례 비용추계에 따르면 2019년부터 300호씩 2023년까지 누적 1,500호를 공급할 예정이었지만, 2019년에는 그에 못 미치는 200호만 공급할 계획이다. 그런데 이마저도 65세 이상(40호), 장애인(60호), 노숙인 등(100호)을 다 합한 규모다. 서울시에서 지원주택을 공급하기 위해서는 서울시 전체 홀리스에 대한 실태조사가 선행되어야 하고, 전체 홀리스 중 지원주택이 필요한 알코올 등 중독, 정신질환, 고령자, 장애 등의 현황을 파악해야 한다. 그러나 현재 서울시는 거리와 노숙인 시설에 한정해서 매년 홀리스의 수를 추정하고 있다. 즉, 지원주택의 입주 대상인 쪽방, 고시원, 여관·여인숙,

¹⁵ LH공사의 주거취약계층 주거지원으로 공급된 주택의 매입과 전세임대주택 구성은 2017년 432호대 666호, 2018년 400호대 935호로 전세임대주택의 비중이 훨씬 크다.

PC방·만화방·다방 등 비숙박용 다중이용업소, 비닐하우스·컨테이너 등에서 생활하는 홈리스의 수는 누락된 상태이다. 또한 정신질환 전환주거시설, 교정시설, 아동양육시설, 가정폭력피해자 보호시설 퇴소 예정자 중 노숙 위험에 처한 수에 대한 파악도 하지 못하고 있다. 본 단체가 2016년 보건복지부의 노숙인 등의 실태조사 등의 자료를 기반으로 추산한 바에 따르면 향후 5년간 최소 평균 400명, 총 2,000명 분 물량의 지원이 필요하다.

지원주택이 탈시설 지역사회 진입 전략이 되려면 실제로 시설을 대체할 수 있는 물량이 공급되어야 한다. 그리고 ‘노숙인’ 분야 지원주택의 서비스 대상은 시범사업 대상과 같은 알코올, 정신질환 유병자에 한정된다. 그러나 이는 홈리스 중 장애가 있거나 고령인 경우 지원주택 접근을 가로막을 수 있기 때문에 이들을 포함하는 방향으로 수정되어야 한다.

4) 지원의 공공성 강화

홈리스 주거지원에서는 민간위탁 문제를 짚을 필요가 있다. 노숙인시설은 물론이고, 주거취약계층 주거지원사업의 운영기관, 지원주택의 서비스제공 기관 모두 민간이 맡고 있다. 설립은 서울특별시, 운영은 ○○재단법인과 같은 형태도 일반적이다. 이러한 민간위탁은 자칫 임대주택이 또 다른 시설로 기능할 가능성을 높이고, 홈리스가 자기 권리를 주장하는데 제약이 될 수 있으며, 자유권을 침해할 소지도 크다는 점에서 문제가 있다. 대다수의 홈리스들은 길거나 짧게 노숙인시설을 이용한다. 이들은 노숙인시설에서 고시원·쪽방과 같은 비적정 주거로 가기도 하지만 일정 정도의 보증금 등을 모아 매입·전세임대주택으로 가거나, 알코올·정신질환을 가진 경우 지원주택으로 갈 수도 있다.

그런데 이 세 가지 유형의 주거지원 모두 같은 주체가 제공할 수 있도록 제도가 설계되어 있다. 예를 들어, A라는 재단은 노숙인시설에서는 ‘서울시 위탁시설’로, 주거취약계층 주거지원사업에서는 ‘LH 운영기관’으로, 지원주택에서는 ‘서비스 제공기관’으로 이름 붙여진다. A재단 노숙인시설에 거주하다가 A재단이 운영기관으로 있는 매입임대주택에 입주하게 되거나, A재단이 서비스를 제공하는 지원주택에 입주하게 되는 것이다. 대다수의 노숙인시설은 종교재단에서 운영하고 있는데, 시설에서는 흔히 ‘종교행사는 하지만 참석은 자유다’라고 한다. 하지만 그러한 종교 활동을 한다는 것 자체가 홈리스 당사자들에게는 무형의 강요로 작용할 여지가 크다. 예배를 본 사람부터 급식을 먹게 하는 것과 같은 실질적 조치(?)도 흔하다. 이러한 민간위탁은 사회서비스의 공공성 강화와 사회복지 노동자의 처우를 함께 강화하겠다고 출범한 서울시 사회서비스원과 같은 공공의 직접 운영으로 변모되는 것이 바람직하다.

4. 당사자의 참여

당사자의 참여는 홈리스의 현실을 반영한 정책을 만드는데 있어 필수적이다. 그것은 통상 홈리스의 현실을 정책 입안자들로 하여금 정확히 알도록 한다는 장점에서 추천된다. 실제, 당사자들은 ‘탁상행정 하지 마라’, ‘당신들이 직접 와서 살아봐라’라는 식의 발화를 자주 한다. 그러나 정책 당국이 문제를 바로 안다고 정책으로 구현되는 것은 아니다. ‘맨날 와 봐야 뭘 해’라는 냉소도 홈리스들이 현장을 찾는 정치인이나 관료, 언론들에 흔히 보이는 반응인 게 사실이다. 또 다른 한편, 당사자의 참여는 정책 결정 과정의 민주성을 확보하는 수단으로 활용되기도 한다. 거버넌스 운운하는 많은 협의체들은 그것의 산출물보다는 그 존재 자체가 더 큰 가치다.

형해화가 아닌 실질화한 참여는 반드시 당사자들의 세력화를 조건으로 한다. 적절하지 않은 주거상태에 따른 고통을 공유한 경험이 단초가 되고, 인간이라면 누구나 적절한 주거를 누릴 권리가 있다는 연대의식과 지향을 구심으로 세력화해야 한다. 이와 같은 조건에서의 당사자 참여는 주거권을 무기로, 상품화된 주거 공급 패러다임에 싸움을 거는 것에 다른 아니다. 쉬울 리 없다. 주택이 상품이 된 것은 상품 생산을 전면화 한 자본주의 사회에서 일찍이 만연한 현상이다.

자본주의의 중심부에선 이미 100년도 훨씬 전 “대도시에는 합리적으로 이용할 경우 모든 현실의 ‘주택난’을 즉각 시정할 수 있기에 충분한 주택용 건물”¹⁶이 있다는 탄식이 있었다. 주택 보급률 100%에 육박한 서울의 현실과 다르지 않다. “집세는 그 질에 반비례해 비싸고, 또한 주택투기꾼들은 빈곤이라는 광산을 (...) 더 많은 이윤과 더 적은 비용으로 채굴”¹⁷ 한다는 당시의 분석은 “일부 주민은 가장 비참하면서도 가장 좁은 거처에 \$25 USD 이상의 임대료를 지불하고 있으며, 이로 인해 m²당 비용이 유난히 많이 든다.(para 29)”는 특보의 우려와 일치한다.

‘집은 사는 곳’이라는 우리의 권리와 ‘집은 사는 것’이라는 그들의 권리를 충돌시키는 것이 당사자 참여의 실체일 것이다. 그리고 이번 특보의 권고는 우리의 싸움에 활용할 꽤 괜찮은 무기인 듯하다.

¹⁶ Engels, F. 1887, 최인호·김석진 역, 1998, “주택문제에 대하여”, 『칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작선집 4』, 박종철출판사, 194~195.

¹⁷ Marx, K. 1976, 김수행 역, 2015, Capital I. Penguin Books, 『자본론 1권(상·하)』, 비봉출판사, 890~896.

유엔 적정 주거 특별보고관 권고안에 기초한 법률 개정 방향

이강훈 참여연대 민생희망본부 부분부장

1. 주거권 특보가 제안한 권고사항 중 법률개정이 필요한 사항

유엔 주거권 특별보고관(이하 “특보”)가 2018년 5월 14일부터 23일까지 대한민국을 공식방문하고 작성하여 유엔 인권이사회에 제출한 ‘한국 국가방문 보고서’에서 특보가 제안한 한국정부에 대한 권고사항에는 법률 개정이 필요한 사항들이 다수 포함되어 있다. 주거권 특보가 명시적으로 법률개정을 권고한 사항도 있고, 권고 사항을 이행하기 위해서는 법률개정이 필요한 사항도 확인할 수 있다.

캐나다 출신의 법률가이기도 한 레일라니 파르하(Leilani Farha) 특보는 필자도 2016년 유엔 해비타트 한국민간위원회 일원으로 에콰도르 키토에서 개최된 '주거와 지속가능한 도시 발전을 위한 제3차 유엔 해비타트 회의' (UN Habitat III) 현장에서 만난 적이 있다. 당시 한국시민단체들은 상당히 자세한 시민단체 보고서를 주거권 특보에게 전달하고 주요한 주제들을 설명한 바 있고 또 한국에 방문해줄 것을 요청한 바 있다. 주거권 특보의 2018년 방문은 그러한 사전 배경이 있었고 주거권 특보는 곳곳의 현장 방문 과정에서 국가 및 공공기관 뿐만 아니라 한국의 주거시민단체 관계자 여러 사람들을 수차례 걸쳐 만나 주거권과 관련한 국내 상황을 청취하였다.

주거권 특보의 권고사항을 종합 검토해본 결과, 주거권 특보는 한국의 주거권 상황이 과거 개발도상국 단계에서 선진국 단계로 발전해 나가는 과정에서 충분히 법제가 발전하지 못하면서 여전히 임대주택, 주거급여 등 사회복지와 관련한 영역에서 여성, 동성 커플, 외국인에 대한 제도적 차별과 차별적 관행이 존재하고 있음을 파악하고 이러한 차별을 금지하는 방향으로 법개정을 해야 한다는 점을 보고서 여러 곳에서 반복하여 지적하고 있었다. 아울러 국제인권법의 기준에 반하는 강제퇴거가 계속되고 있는데 대해 깊은 우려를 표명하고 이를 시정할 것을 권고하였다. 이와 관련해 한국에서 주거기본법이 제정되었지만 그것이 하위 법률과 관련해 구체적인 법적 기준으로 제대로 작동하지 않을 뿐더러 주거권의 실현이 권리에 기초하여 실현되고 법적 구제수단을 통해 강제되지 않고 그 실행 방법이 정책과 개별 프로그램 측면에서 주로 강조되면서 주거권의 행사자의 요구가 정부기구와 정책에 강하게 투영되지 않고 있다는 점을 파악하였다. 이에 주거권 특보는 먼저 주거기본법부터 국제인권법과 기준에 따라 개정하되, 주거권 특보가 2018년에 UN에 제출한 ‘권리 기반의 주거전략에 관한 보고서(A/HRC/37/53)’를 반영하여 주거전략을 수립하도록 권고하는 한편, 차별금지와 강제퇴거 금지 등 중요한 원칙들을 주거기본법에 반영할 것을 권고하였다.

그 외 주거권 특보가 권고하는 주거권과 관련한 차별금지를 구체적으로 제도화하기 위해서는 주거급여법, 국민기초생활 보장법, 사회보장기본법 등의 개정이 필요함도 확인할 수 있다. 아울러 주거권 특보는 한국의 주택임대차보호법 및 민간임대주택에관한특별법에 대해서도 자세히 검토해본 것으로 파악되며 이에 관한 개정도 권고사항에 포함하였다. 이러한 권고사항을 살펴보면, 주거권 특보가 한국의 주택 임대차 법제와 최근의 민간임대 등록 확대 제도 등의 메카니즘에 대해 충분히 이해를 하고 그 발전 방향에 대한 언급을 한 것으로 파악된다. 특보는 ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률’의 주거약자에 대한 보호 범위가 너무 좁게 설정되어 있다고 보고, 청년, 성소수자, 이주자, 고령자, 장애인 등 취약계층 등에 대한 보호를 포함시킬 것을 제안하기도 하였다. 아울러 주거권특보는 재개발 등 도시개발과 관련하여 민간의 주택 신축 과정에서 적절한 비율의 임대주택이 공급될 수 있도록 법제도를 마련할 것을 권고했는데 이는 한국에 이미 관련 법제가 도입되어 있기는 하나 불충분한 지점에 대해 되돌아보고 점검할 계기가 될 수 있을 것이다. 특보는 투기억제를 위해 외국인 부동산 취득과 금융 규제의 강화가 필요하다고 보고 이에 관한 규제 법제를 재검토해볼 것을 권고하였다. 아울러 인권위원회가 관장하는 차별금지법 제정을 통해 주거 문제와 관련된 영역에서도 차별금지에 대한 권리구제가 현실화될 수 있도록 법제화할 것을 제안하였다. 이하에서는 이에 관한 사항들을 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

2. 주거기본법의 개정

1) 관련 권고사항 a, f, h, i

- a) 주거기본법은 국제인권법과 기준에 따라 개정되어야 하며, 특보의 ‘권리 기반의 주거전략에 관한 보고서(A/HRC/37/53)’에 부합해야 한다. 법을 실행할 때, 정부는 주거권의 실현이 진전될 수 있도록 최대한으로 동원할 수 있는 자원 기준을 채택해야 한다. 또한 주거기본법의 실행은 이해관계자 및 시민 사회 단체들과 협의하여 필요에 따라 점검되고 갱신되어야 한다.
- f) 공적 재원으로 운영되는 임대주택 및 사회보장 프로그램에 대한 차별이 금지되어야 하며, 일정한 주소가 없는 사람, 외국인 거주자, 이주자, 성소수자 등 도움이 필요한 사람들이 이용할 수 있어야 한다.
- i) 강제퇴거는 주거권을 총체적으로 침해하는 행위로 절대 발생해선 안 된다. 정부는 도시지역 재개발 및 재건축과 관련한 법률 체계, 정책, 실행이 「사회권규약위원회의 일반 논평 제 7호」, 「개발 기반 퇴거 및 이주에 관한 기본 원칙과 지침」 및 적절한 주거에 대한 권리를 비롯한 국제인권법을 철저하게 준수하도록 해야 한다.

2) 법 개정방향

UN 주거권 특보는 한국의 주거기본법을 ‘국제인권법과 기준’에 따라 개정할 것을 권고하였다. 여기서 말하는 ‘국제인권법과 기준’은 대체로 다음과 같은 것들을 일컫는 것으로 보인다.

- i. ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’: 특히 주거권에 관한 근거규정인 제11조와 국가의 이행의무에 관한 제2조
- ii. 적절한 주거에 대한 권리의 7가지 요소에 관한 1991년 일반 논평(General Comment) 제4번
- iii. 강제퇴거에 관한 1997년 5월 20일 채택된 일반 논평(General Comment) 제7번 및 개발에 기초한 퇴거 및 철거에 관한 기본 원칙 및 가이드라인(A/HRC/4/18의 Annex 1¹⁸)

¹⁸ the Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement (A/HRC/4/18)

- iv. 그 밖에 주거권에 관하여 UN 경제사회문화위원회가 채택한 문서들¹⁹
- v. 지속가능 발전을 위한 2030 어젠다(2030 Agenda for Sustainable Development)
- v. New Urban Agenda (신도시 어젠다)
- v. 기타 UN에서 국제사회가 채택한 문서들.

이중 주요한 몇 가지를 우선 살펴본다.

3) 국제인권법과 기준

(i) ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’ 제11조 및 제2조

UN 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A 규약)은 1966년 12월 16일 국제연합 총회에서 채택되어 1976년 1월 3일 발효된 규약으로 대한민국은 1990년 3월 16일 제148회 국회(임시)의 동의를 얻어 1990년 4월 10일 국제연합 사무총장에게 가입서를 기탁함으로써 1990년 7월 10일부터 대한민국에서 효력이 발생하였다. ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)은 대한민국이 국회 동의를 얻어 가입한 조약이므로 국내법과 동일한 효력이 있다. 아래 제11조는 주거권의 근거 규정이다.

유엔사회권규약 제11조

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

주거권 특보는 위 보고서(A/HRC/37/53)에서 특히 동 규약의 제2조를 강조하고 있다. 이는 제2조에 동 규약에서 인정하고 있는 권리 중 하나인 주거권이 각국에서 현실화되는 이행수단(입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단)과 기준(권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성, 개별적으로 또는 국제지원과 국제협력을 통하여, 가용한 자원이 허용하는 최대한도까지의 조치)이 규정되어 있기 때문이다. 특히 주거권 특보는 ‘가용한 자원이

¹⁹ 일반 논평 6: 1995년 12월 8일 채택된 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회(CESCR) 일반 논평 6(CESCR General Comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons) 제5조 및 제33조는 노인의 주거에 관한 권리에 대해 규정하고 있다.

허용하는 최대한도까지의 조치'원칙을 주거기본법 개정과 관련해 도입해 입법화할 것을 특별히 명시하여 권고하고 있다. 이는 주거권이 인간 생활의 평화와 안전, 존엄을 위한 기본적 권리만큼 국가(지방자치단체 포함)가 그 실현을 위해 국내의 가용한 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 할 의무가 있음을 법률로 명시하자는 제안이며, 이는 국내법과 동일한 효력을 갖는 조약인 동 규약의 제2조에 이미 존재하는 내용이다.

유엔사회권규약 제2조

1. 이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.
2. 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.
3. 개발도상국은, 인권과 국가 경제를 충분히 고려하여 이 규약에서 인정된 경제적 권리를 어느 정도까지 자국의 국민이 아닌 자에게 보장할 것인가를 결정할 수 있다.

또한 동 규약 제2조 제2항은 규약에 인정된 주거권 등 권리와 관련한 차별 없는 행사(차별금지)를 보장할 것을 요구하고 있다. 가입 당시와 달리 대한민국의 경제적 규모와 국제사회의 위상을 고려할 때 규약 제2조 제3항의 개발도상국 유보 조항을 인정받지 못할 것으로 보이는 대한민국의 경우, 규약 제2조 제2항에 따라 인종과 피부색, 성, 민족적, 사회적 출신에 의한 차별을 포함하여 어떠한 차별도 없이 주거권이 행사되도록 보장하여야 한다. 따라서 주거기본법의 개정과 관련해 그 개정이 위 보고서에 부합할 것을 요구하고 있는 주거권 특보의 권고 사항은 즉, 이러한 차별금지의 내용을 담아 주거기본법을 개정하라는 취지인 것이다. 이와 관련해 몇 가지 검토가 필요하다.

첫째, 외국인과 이주민(migrant, 또는 이주노동자)에 대한 차별금지의 문제이다. 주거권 특보는 권고사항 제81절에서 이주노동자를 공공임대주택, 공공주거주택 등의 복지제도에서 배제하는 것은 사회권규약 제2조 제2항, 제9조 및 제11조 제1항에 명백하게 위배된다고 지적하고 있다. 앞서 살펴본 동 규약 제2조의 원칙을 반영하여 개정 입법을 한다면 외국인(이주자 포함) 문제를 해결해야 한다. 난민 신청자와 관련해서도 동일하게 문제가 된다. 이와 관련하여 국민기초생활보장법 제5조의 2(외국인에 대한 특례) 및

사회보장기본법 제8조의 상호주의 등은 이와 같은 법 개정과 충돌되기 때문에 함께 개정이 필요하다. (이에 대하여는 후술한다)

둘째, 성에 의한 차별이다. ‘성(sex)’에 의한 차별 금지는 성소수자(LGBT)에 대한 차별 금지까지 포함되는 개념이다. 그러나 최근까지 차별금지법 제정과 관련해 일부 종교집단의 강력한 반대가 있었던 만큼 입법 과정에서 세심한 유의가 필요가 있다. 실제 시민사회단체의 주거권 특보와의 면담 과정에서 주거 분야에서 성소수자와 관련한 강한 차별이 현실적으로 존재한다는 진술이 있었다.

(ii) 1991년 일반 논평(General Comment) 제4번

유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회(CESCR)는 1991년에 일반 논평(General Comments) 4(CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing)를 발표하였는데 이 중 ‘적절한’ 주거(adequate shelter)의 7가지 구성요소는 다음과 같다. 이 7가지 구성요소들의 일부가 주거기본법에 주거권의 정의, 주거정책의 원칙 및 최저주거기준 등에 분산되어 포함되어 있다. 아래 7가지 요소들을 전부 반영한다면 주거권의 개념 정의 및 적절한 주거의 개념 등에 관한 법개정이 필요할 뿐만 아니라 ‘최저주거기준’도 개념을 재정리할 필요가 있다.

- 점유의 안정성(Legal security of tenure) : 임차인은 점유의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호받을 수 있어야 함
- 적절한 주거기반시설 및 서비스(Availability of services, materials, facilities and infrastructure) : 적절한 주거란 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로, 요리를 위한 에너지 사용, 세면시설, 음식물 저장소 등의 필요한 시설 및 설비 등이 갖추어져 있어야 함
- 경제적 부담가능성(Affordability) : 모든 사람은 자신들의 경제적 상황에서 부담가능한 주거를 구할 수 있어야 함
- 최저기준 확보(Habitability) : 주거공간이 너무 좁아서는 안 되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 함
- 접근가능성(Accessibility) : 노인, 어린이, 장애인, 중환자, HIV양성자, 지속적인 의료 문제를 갖고 있는 환자, 정신병자, 자연재해의 피해자, 재해발생 위험지 거주자 등의 조건에 관계없이 접근할 수 있어야 함
- 적절한 위치(Location) : 적절한 주거는 직장, 의료시설, 학교, 탁아소 등에 대한 접근이 가능한 곳에 위치해야 함

- 문화적 적절성(Cultural adequacy) : 주택의 건설방식, 주택의 재료, 이를 지원하는 정책은 주택에 대한 문화적 정체성과 다양성의 표현을 인정해야 함

(iii) 강제퇴거에 관한 일반 논평(General Comment) 7

1997년 5월 20일 채택된 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회(CESCR) 일반 논평 7(General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1):forced evictions)은 강제퇴거 금지 원칙을 밝힌 문서이다. 그 주요한 내용은 다음과 같다.

- 모든 사람들은 강제퇴거, 학대, 기타 위협에 대한 법적 보호를 보장하는 일정한 주거의 안정을 가져야 하며 강제퇴거는 규약의 요건에 명백히 불합치하는 것임을 일반 논평 4는 밝히고 있다(제1절).
- 일반 논평 7은 강제퇴거(forced eviction)라는 용어 사용과 관련하여 강제퇴거의 정의는 “적절한 형태의 법적 또는 기타 보호를 제공받거나 접근하지 못하고 개인 또는 가족의 의지에 반하여 그들이 점유하고 있는 자신의 집이나 땅에서 영구적 또는 일시적으로 퇴거를 당하는 것”이라고 밝혔다. 아울러 강제퇴거의 금지는 법률 및 국제인권규약(the International Covenants on Human Rights)의 규정에 따라 물리력에 의해 수행되는 퇴거에는 적용되지 않는다고 밝히고 있다(제3절). 즉, 국내법에는 부합하더라도 국제인권규약에 부합하지 않는 퇴거는 여기서 말하는 금지되어야 할 강제퇴거의 범주에 속하는 것이다.
- 제10절은 “강제퇴거를 금지하는 법이 주거권을 효과적으로 보호하기 위한 시스템 구축에 있어서 핵심적인 기초가 된다”고 강조하면서 그러한 입법은 주택과 토지의 점유자들에 대한 점유의 안정성을 최대한 보장하고 규약에 부합하며 퇴거가 수행되는 조건에 대해 엄격하게 통제하도록 설계된 수단들을 포함해야 한다고 규정하고 있다.
- 제14절은 가입 당사국들은 강제력의 사용을 피하거나 최소화하는 관점을 가져야 하고 특히 대규모 집단에 대한 퇴거 등을 포함하는 여하한의 퇴거를 집행하기 이전에 영향을 받는 사람들과 협의하여 모든 가능한 대안을 찾아볼 것을 규정하고 있다.

□ 제16절은 강제퇴거에 적용되는 절차적 보호에 관해 7가지를 규정하고 있다.

- (a) 영향을 받는 사람들과 진지한 협의를 할 기회
- (b) 퇴거 예정일 이전에 영향을 받는 사람들에게 적절하고 합리적으로 통지할 것
- (c) 제안된 퇴거 및 (적용되는 경우) 토지 또는 건물이 사용되는 대안의 목적에 관한 정보를 영향을 받는 모든 사람들에게 적절한 시기에 제공
- (d) 특히 여러 사람들이 관련되어 있을 경우, 퇴거 시점에 정부의 공무원 또는 그 대표들이 그 자리에 있을 것
- (e) 퇴거를 집행하는 모든 사람들의 신분이 밝혀질 것
- (f) 영향을 받는 사람들이 달리 동의하지 않는 한 특히 나쁜 날씨나 야간에 퇴거를 집행하지 아니할 것
- (g) 법적 구제 수단의 제공
- (h) 가능한 경우 법원으로부터 구제를 받기 위해 법적 조력이 필요한 사람들에 대한 법적 조력의 제공

이와 같은 강제퇴거의 금지 원칙은 주거기본법에 포함시킬 경우 강제퇴거 금지의 원칙과 핵심 기준, 이에 관한 절차법들이 따라야 할 원칙적 방향을 규정하고 이를 기초로 여러 입법을 통해 구체화해나가는 것이 중요하다. 구체적인 개별 입법으로는 민사집행법²⁰과 행정대집행법²¹을 국제 인권규약의 기준에 부합하는 방향으로 개정하는 것이 중요하다. 그 밖에도 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’ 및 ‘도시 및 주거환경정비법’ 등 개발 관련 법률에서 일반 논평 7의 제16절에 제시된 절차적 기준에 부합하는 법개정이 필요할 것이다.²²

²⁰ 이러한 논의를 반영하여 박주민 의원이 국회에 민사집행법 일부개정법률안(2012743)을 대표발의하였다.

²¹ 행정자치부가 2018년에 행정대집행법 전부개정법률안을 논의하였으나 아직 정부 입법으로 발의되지 않았다.

²²

4) ‘권리 기반의 주거전략에 관한 보고서(A/HRC/37/53)’에 부합하는 법 개정

주거권 특보가 이번 권고사항에서 언급한 ‘권리 기반의 주거전략에 관한 보고서(A/HRC/37/53)’는 주거권 특보가 2018. 1. 15. UN 총회에 제출하여 보고한 ‘적절한 생활의 기준에 관한 권리의 구성요소로서 그리고 같은 맥락에서 차별금지의 권리에 기반하여 적절한 주거에 관한 주거권 특보 보고서’를 말한다. 이 문서는 권리기반의 주거전략 및 주거전략을 수립하는 10가지 원칙을 제안하고 있다.

(i) 주거전략(Housing Strategy)의 채택

특보는 이 보고서에서 각국 정부가 주거에 관한 정책(policy)이나 개별 프로그램보다 상위의 개념인 ‘주거전략’(Housing Strategy)을 수립할 것을 제안했다. ‘주거전략’의 개념은 주거기본법에 있는 용어로 설명하면 ‘주거종합계획’과 유사하나 주거기본상의 주거종합계획보다도 더 넓은 범주의 내용들을 포함하여 정부의 여러 부처의 정책을 아우르는 주거 체계(housing system)에 관한 계획을 수립할 것을 제안하고 있다. 따라서 주거기본법의 ‘주거종합계획’ 수립과 실행 부처가 국토교통부 및 시·도 등의 지방자치단체로 한정된 것과 비교된다.

특보의 위 보고서에 따르면 주거전략의 개념은 다음과 같다.

주거전략은 주거정책이나 프로그램보다 상위의 개념으로 기능하며 시간에 따라 필요한 구조적 변화에 대한 전망에 기초한다. 주거전략은 주거 수요에 대응하기 위해 함께 주거 체계를 형성하는 다양한 법률, 프로그램들, 정책들과 결정들을 조화시킨다. 주거전략의 목적은 단지 주거를 공급뿐만 아니라 기존 체계의 간격(gaps)과 불평등성에 대처하기 위한 것이다. 주거전략은 다양한 정부와 부처 차원의 배분된 책임과 관할권의 다수를 포함해야 한다.

(ii) 주거전략의 수립 원칙 10가지

특보는 위 보고서에서 주거전략을 다음 10가지 원칙에 기초해 수립할 것을 제안하고 있다.

원칙 1: 법률 및 법적 기준에 기초할 것(based in law and legal standards)²³

원칙 2: 가장 간절한 필요가 있는 사람들을 우선시하고 평등권을 보장할 것
(prioritize those most in need and ensure equality)

원칙 3: 포괄적이고 정부 전체에 걸칠 것(comprehensive and whole-of-government)

원칙 4: 권리 기반 참여(rights-based participation)

원칙 5: 상응한 예산 및 조세 정의(accountable budgeting and tax justice)

원칙 6: 인권 기반의 목표와 일정표(human rights-based goals and timelines)

원칙 7: 책임성과 모니터링(accountability and monitoring)

원칙 8: 사법절차에의 접근 보장(ensuring access to justice)

원칙 9: 민간 행위자의 의무를 명확히 하고 금융, 주택 및 부동산 시장을 규율할 것(clarify the obligations of private actors and regulate financial, housing and real estate markets)

원칙 10: 국제 협력과 지원을 실행할 것(implement international cooperation and assistance)

5) 공공기금이 사용된 임대주택 및 사회보장 프로그램의 차별금지

권고사항 g는 공공기금이 사용된 임대주택 및 사회보장 프로그램에 있어 차별금지 원칙을 적용해야 하고, 특히 일정한 주소가 없는 자, 외국인 거주자, 이주민 및 성소수자(LGBT)가 이용할 수 있어야 한다고 언급하고 있다.

²³ 주거권은 주거전략 내에서 효과적 구제수단을 갖는 법적 권리로 인식되어야 함. 전략은 주거권이 합리적 일정 내에 실현되는 과정을 제시해야 함. 전략은 홈리스 상태를 일소해야 함. 강제되거는 인권의 중대한 침해를 구성함. 주거권의 점진적 실현을 위한 의무는 사회권 규약 제2조에 기초하며, 적절한 주거에 관한 1991년 일반 논평 4의 제14절에서 유엔 사회권 위원회는 국가가 그 의무를 이행하기 위하여, 최대한의 가용한 자원을 가지고 가능한 빠른 시간 내에 개별 권리를 실현하기 위하여 충분한 조치를 취하는 것임을 보여주어야 한다고 언급하였음. 전략은 주거권에 관한 의무들을 서술해야 함. 주거전략은 주거권을 일단의 법적 기준으로 뿐만 아니라 변화하는 전망과 행동에 대한 요청으로 기술해야 함.

이러한 권고사항을 이행하기 위해서는 주거기본법에 차별금지 조항을 포함하는 개정을 하면서 제1항에 차별금지 원칙을 선언하고 제2항에서 그 예로 공공기금이 사용된 임대주택 및 주거급여를 포함한 사회보장 프로그램의 차별금지에 관한 규정을 포함하는 방향이 옳을 것이다.

3. 주거급여법·국민기초생활보장법·사회보장기본법 개정

1) 권고사항 d의 i.과 ii.

- d) 부담가능한 주택이 줄어드는 것을 해결하기 위해, 정부는 다음과 같이 해야 한다.
- i. 평균 임대료에 상응하고 물가상승률을 반영한 수준으로 주거급여를 인상해야 한다.
 - ii. 차별금지권과 평등권에 따라 성소수자, 외국인 거주자, 일정한 주소가 없는 사람인지에 관계 없이 소득 수준 면에서 자격을 갖춘 모든 사람들이 사회보장급여와 주거급여를 받는 것을 보장해야 한다.

이와 관련하여 보고서 제30절에서 “특보는 사회보장급여 및 주거급여의 자격 요건이 차별적이며, 사회권규약 제2조(제2항)²⁴, 제9조²⁵ 및 제11조(제1항)²⁶을 위반하고 있기에 우려를 표한다. 한국에 거주하는 외국인과 주소지가 없는 사람은 사회보장급여에서 배제되기 때문이다.”라고 지적하고 있기도 하다.

²⁴ 경제적·사회적 및 문화적권리예관한국제규약 제2조

2. 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

²⁵ 제9조 이 규약의 당사국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다.

²⁶ 제11조

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

2) 법 개정 방향

- 주거권 특보의 **d)-i.**의 주거급여 수준에 관한 권고사항과 관련해 주거급여법이나 그 하위 법령을 개정해야 하는가?

주거권 특보는 주거급여가 ‘평균 임대료에 상응하고 물가상승률을 반영하는 수준으로 인상’되어야 함을 지적하였다. 그러나 아래와 같은 법령 체계상 위와 같은 주거권 특보의 주거급여의 지급 수준에 관한 권고의 내용은 법률 개정이 필요한 사항은 아닌 것으로 보인다.

현행 주거급여법 제7조 제2항에 따라 “임차료의 지급기준은 국토교통부장관이 수급자의 가구규모, 소득인정액, 거주형태, 임차료 부담수준 및 제3항의 지역별 기준임대료 등을 고려하여 정한다”. 주거급여의 최저보장수준을 규정하기 위해 국토교통부는 행정규칙으로 ‘주거급여 실시에 관한 고시’를 정하고 있고 매해 구체적인 최저보장수준은 국토교통부가 고시하는 ‘주거급여 선정기준 및 최저보장수준’을 통해 결정된다. 매해 결정되는 ‘주거급여 선정기준 및 최저보장수준’에서 정해지는 ‘기준임대료’가 임차급여 상한선으로 사용되는데 문제는 이 기준이 매우 열악한 주거를 기준으로 정해진다는 것이다.

이와 관련하여 주거권 특보는 주거급여가 ‘평균 임대료’에 상응하고 물가상승률을 반영하여 정해져야 함을 지적한 것이다. 현재의 주거급여 보장 수준으로는 수급권자가 최저주거기준을 충족하지 못하는 열악한 주거환경(쪽방, 고시원, 기타 비주택 등)을 벗어날 방법이 없다. 이는 최저주거기준을 충족하는 쾌적한 주거환경에서 안정적으로 거주할 권리를 의미하는 주거권을 보장하지 못하는 수준의 주거급여라고 평가할 수 밖에 없을 것이다. 한국 정부가 깊이 검토해야 할 사항이다.

- 주거급여 및 기타 사회보장급여 등에서의 차별금지

한편, 특보는 권고사항 **d) ii**에서 사회보장급여와 주거급여의 성소수자, 외국인 거주자, 일정한 주소가 없는 사람 등에 대한 차별성을 지적하고 그에 관계없이 소득 수준 면에서 자격을 갖춘 모든 사람들이 사회보장급여와 주거급여를 받도록 할 것을 권고하였다. 이러한 권고사항을 이행하기 위해서는 법률개정이 필요하다.

(i) 성소수자 차별 금지

성소수자가 1인 가구인 경우 그가 성소수자라는 이유로 주거급여나 기타 사회보장급여 지급에 있어 제도상 차별이 있는지는 파악되지 않는다. 다만, 성소수자 동성 커플 등을 ‘가구’로 인정하지 않기 때문에 주거급여나 기타 의료급여, 생계급여 등에서 2인 이상의 가구에 대한 급여 지급에 있어 제도적 차별이 존재할 것으로 보인다. 성소수자 커플이 가구로 인정되지 않을 것이기 때문에 각자 주거급여 등을 신청해야 할 것으로 보이기 때문이다. 예를 들어 2019년 주거급여 선정기준은 중위소득 44%로 1인 가구는 751,084원, 2인 가구는 1,278,872원이다. 만약 성소수자 커플 중 한명은 월 100만원을 벌고, 다른 한명은 질병으로 수입이 없다고 가정하자. 2인 가구로 인정되지 않으면 각자 1인 가구가 될 것이므로 월 100만원을 버는 사람은 수급자가 될 수 없다. 나머지 1인은 소득기준으로만 보면 수급자가 될 수 있을 것이다. 이렇게 되면 나머지 한 사람에게 인정되는 주거급여액이 2인 수급 가구보다 줄어든 수 있다. 마찬가지로 문제가 생계급여, 의료급여 등에서도 발생할 수 있다. 2인 가구가 되었으면 2인 모두 의료급여의 혜택을 받을 것이나 위 사례에서는 1인만 의료급여 혜택을 받게 될 것이므로 중대한 차이가 발생한다. 주거권 보고관의 권고사항에는 자세한 언급이 없지만 서구 유럽 등에서는 이와 같은 성소수자 가구를 포함한 비혼 생활공동체(civil union, 또는 civil partnership)의 등록 시스템이 존재하고 등록 여부에 따라 사회보장급여의 적용이 달라진다. 주거권 특보는 이런 제도가 없는 한국에서 당연히 주거급여 및 여타 사회보장급여에서 차별이 존재한다고 파악한 것으로 추정된다.

이 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 이와 함께 주거급여 및 사회보장급여를 취급하는 행정기관이 주거급여 내지 기타 사회보장급여를 신청한 커플이 성소수자 커플인지를 확인할 수 있어야 하므로 성소수자 커플이 등록을 원할 경우 동반자 관계를 등록할 수 있는 법률을 제정할 필요가 있다. 궁극적으로는 동성 결혼 등 성소수자의 혼인을 인정하는 법적 체계를 구축하는 것이 가장 확실한 방법이겠지만 이는 논쟁이 심한 주제이므로 이 문제가 해결되기 전이라도 주거급여 기타 사회보장급여의 지급 자체는 가능하도록 성소수자나 비혼 동거커플이 등록을 원한다면 자신들이 결합한 생활공동체에 대한 등록을 할 수 있는 등록체계를 구축하는 것이 필요할 것이다. 둘째, 주거급여와 관련해서 주거급여법 제2조의 정의에 ‘가구’의 정의를 신설하면서(현행법상 아무런 정의 없이 ‘가구’라는 용어를 주거급여법 곳곳에서 사용하고 있다) ‘가구’ 개념에 생활동반자 관계를 등록한 성소수자 커플을 포함한 비혼 커플을 포함하도록 해야 할 필요가 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 다른 사회보장급여의 근거 법률에도 동일한 개정이 필요하다.

그 외 이러한 등록을 원치 않는 ‘동거 관계’에 해당하는 성소수자 커플이 주거급여를 신청할 경우 이를 어떻게 취급해야할지는 추가적인 연구가 필요하다. 이성간 동거 커플의 경우에도 주거급여를 신청할 경우 마찬가지로 문제가 발생할 것인데 등록이 없을 경우 이들간의 관계를 행정기관이 용이하게 파악할 방법이 없기 때문이다.

(ii) 외국인 거주자 관련 주거급여 등 차별 금지

우선, 주거급여법은 외국인에 대해 아무런 명시가 없다. 그러나 제4조에서 주거급여법에 정하지 않은 사항에 대하여 국민기초생활 보장법에 따르도록 규정하고 있다. 국민기초생활 보장법 제5조의2는 “국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 경우에는 수급권자가 된다.”고 규정하고 있다. 이는 원칙적으로 외국인은 이 법의 적용을 받지 못하도록 하고 대한민국 국민과 혼인관계로 맺어져 있는 일정한 외국인만 수급권자가 될 수 있도록 하고 있는 것이다. 이 국민기초생활 보장법 제5조의 2 규정이 주거급여법 제4조에 의해 주거급여에도 준용된다. 따라서 주거권 특보의 권고사항에 따르면 국민기초생활보장법 제5조의 2를 외국인, 성소수자, 일정한 주소가 없는 사람 등을 차별하지 않도록 개정할 필요가 있는 것이다.

또한 사회보장기본법 제8조도 아울러 상응하는 개정이 필요한 것으로 판단된다.

<사회보장기본법>

제8조(외국인에 대한 적용) 국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다.

(iii) 홈리스(특히 주소없는 사람)에 대한 주거급여 등 차별 금지

특기할 사항으로 주거권 특보는 한국의 홈리스 문제를 파악하면서 주소가 없는 경우 생계급여와 주거급여에 접근할 수 없다는 점을 지적하였다. 이 문제는 법무부가 운영하는 공식 웹사이트인 ‘찾기쉬운 생활법령정보’에도 설명이 나와 있다.²⁷

²⁷ <http://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=672&ccfNo=6&cciNo=2&cnpClsNo=1>

“노숙인은 주거가 일정하지 않아 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등을 받을 수 없으므로 노숙인 자활시설, 사회복지시설, 일반주거지, 쪽방 등으로 이전하도록 해야 합니다. 노숙인에게 일정 주거지가 생기면 우선 긴급급여가 지급되고, 조사를 통해 수급자로서 확정이 되면 해당 기준에 따라 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등이 지급됩니다.”

이는 수급권자에 대한 급여를 신청, 관리하는데 있어서 발생하는 행정적인 이유를 고려하더라도 주소가 없는 사람에게는 사회보장급여가 전혀 지급되지 않는다는 것은 불합리한 차별로서 심각한 인권침해에 해당하므로 급여 지급 시스템에 대한 시급한 개선이 필요하다. 일정한 주소가 없는 사람은 그가 원하는 편리한 행정기관에 신청하고 그가 변경을 원하지 않는 이상 그곳에서 계속 수급권자에 관한 급여를 관리할 수 있도록 개선하는 등의 대안을 찾는 것이 타당할 것이다.

4. 주택임대차보호법 개정 및 민간임대주택에 관한 특별법 개정

(1) 권고사항 d의 iii.

권고사항 d

iii. 주거용 건물 소유자들이 전세 제도를 단계적으로 폐지하는 것을 장려하는 조치를 고려해야 한다. 그 실행을 위한 첫 번째 단계로 정부는 임대료 인상 상한제와 거주기간 장기화의 기반이 될 수 있도록 민간임대주택특별법에 따른 다주택자의 임대사업자등록을 의무화해야 한다. 이러한 조치는 임대주택에 거주하는 임차인의 거주 안정성을 향상시킬 수 있을 것이다.

2) 법 개정 방향

(i) 주택임대차보호법: 주택임대료 인상을 상한제 도입

특보는 구체적으로 주택임대료 인상을 상한제를 어떤 방식으로 도입할 것을 권고하지는 않았다. 다만, 특보가 보기에 전세제에 드는 전세제도가 과도한 규모의 보증금을 요구하는 제도로써 한국의 주택가격을 떠받치는 부작용이 있고 자산이 부족한 임차인의 주택 접근을 어렵게 한다고 본 것으로 추정된다. 다만 특보 역시 임차인이 전세 제도를 이용하는 이유가 상대적으로 더 저렴한 주택이용을 가능하게 한다는 점은 이해를 했다는

점을 이미 권고사항 내에서도 밝히고 있다. 특히 주택가격 상승기에 전세금의 대폭 인상이 임차인에게 강요가 되는 상황을 파악하고, 특보는 전세 제도의 단계적 폐지를 장려하는 조치의 일환으로(정부가 전세제도를 강제로 폐지할 수는 없는 제도임을 이해한 것으로 보인다) 임대료 인상을 제한을 둘 것을 권고한 것으로 보인다. 이미 한국 내에서 수십년에 걸쳐 시민사회단체들은 줄곧 주택임대료 인상을 상한제를 도입할 것을 제안해 왔고 여러 가지 형태의 인상을 상한제가 법률개정안으로도 발의되어 있다.

(ii) 민간임대주택에 관한 특별법: 다주택자의 임대사업자 등록 의무화

특보는 민간임대주택에 관한 특별법의 임대사업자 등록 제도를 활용해 그 일부를 의무화함으로써 등록임대주택 수를 확대하고 일정한 스톡을 유지할 것을 제안한 것이다. 이는 민간임대주택이지만 장기임대주택으로서의 스톡이 존재하는 것이 주택 임대시장 관리와 안정성 확보에 유용하다고 판단한 것인바, 1주택자가 임대를 하는 경우와 같이 수년 내에 다시 주택소유자가 그 주택에 돌아갈 가능성이 있는 주택까지 임대사업자 등록을 시킬 필요는 없고, 그 외 자신이 소유하면서 거주하지 않는 다주택자의 주택은 임대사업자로 등록하게 하여 임대주택 등록을 하도록 의무화하는 방향을 제안한 것이다. 이를 통해 주거권 특보는 계약갱신청구권이 민간임대주택 중 상당수에 적용되도록 할 것을 제안한 것으로 보인다.

그러나 같은 취지의 목적이라도 입법 방향은 약간 달리 구상할 수 있다. 예를 들어 (i) 주택임대차보호법이 적용되는 모든 임대차 거래관계를 등록할 것을 의무화하고, 주택임대차에 임차인의 계약갱신청구권(2+ 2, 또는 2+2+2, 또는 3+3년 등 다양한 논의가 가능)과 임대료 인상을 상한제를 적용하고 (ii) 민간임대주택 등록법상의 임대주택과 관련해서는 등록의무화 방향이 아니라 임대인이 등록을 선택할 수 있도록 하고 8년 이상의 장기 임대사업자 등록에 대해 8년 이상의 의무임대기간을 설정하고 세제 등의 인센티브를 부여하는 방식 등을 검토해볼 수 있다.

5. 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률

1) 권고사항

e) 정부는 청년, 성소수자, 이주자, 고령자, 장애인 등 취약계층에게 적절한 주택공급을 보장하기 위해서, 이들에게 제공되는 주택 비율이 수요에 상응하도록 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률을 정비해야 한다.

2) 법개정 방향

현행 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률은 주거약자의 범위를 장애인과 고령자로 좁혀 놓고 있다. 이러한 국가의 주거 지원을 받아야 할 주거취약계층이 장애인과 고령자에 한정되지 않기 때문에 동법 제2조 제1호의 ‘주거약자’의 개념에 청년, 성소수자, 이주자 등의 취약계층을 더 포함하고 그에 상응하는 조치를 담은 법 개정을 할 것을 권고하는 제안이다.

주거권 특보가 ‘청년, 성소수자, 이주자’ 등을 특별히 언급하며 주거약자 지원에 관한 법률을 개정하도록 권고한 것은 주로 고령, 장애 등으로 인한 신체적 어려움을 고려한 지원을 염두에 두고 있는 현행 법률과 동일한 취급을 해야 할 대상 그룹을 넓힐 것을 권고한 것이 아니라 주거약자 지원에 관한 법률이 지원하는 ‘주거약자’가 너무 좁고, 그외 ‘청년, 성소수자, 이주자 등’에게 주거지원을 포괄적으로 규정하는 법률 자체가 없어 이들에 대한 주거지원을 규정하는 법률이 필요하다는 점을 지적한 것이라고 보는 것이 타당하다. 따라서 청년, 성소수자, 이주자 등에게 동일한 체계의 신체적 어려움을 겪는 사람을 위한 편의시설을 설치한 임대주택에 입주할 자격을 부여한다거나 그와 유사한 특별한 임차인 선정방법, 임대료 등 임대조건 등으로 입주할 수 있도록 하는 것은 합리성이 없다.

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률을 개정하여 이들 취약계층 그룹을 포함하고자 한다면 법률의 대폭 개정이 필요하다. 즉, 제2조 제1호의 주거약자 개념을 확장해 기존의 장애인·고령자 등 신체적·정신적 장애가 있어 주거생활이 불편하거나 고령으로 인해 주거생활의 편의와 안전이 중요해진 고령자 등을 주거약자의 한 범주로 묶고, 청년, 성소수자, 이주자 등을 포함해 사회·경제적 이유로 한국에서 지불가능한 적절한 주거를 얻고 유지하는데 취약한 그룹을 주거약자의 또 다른 범주로 묶어 그에 필요한 주거지원 대책이 수립될 수 있도록 규정하는 방식이 타당할 것이다.

아울러 법률의 내용도 실태조사에 기초한 정부와 시·도의 ‘주거지원 계획’의 수립 및 지원(편의시설 설치, 일정 수량의 주거약자용 주택의 의무 건설, 임대사업자 지원 및 특별한 임대조건 설정)이라는 정부와 지자체의 일방적인 행정과 준수해야 할 법적 기준 설정, 프로그램적 지원 등의 내용으로 규정되어 있는데, 주거권 특보의 권고사항 **a**와 **b**를 고려해보면, 그 취지는 이러한 법률 개정의 방향이 그가 언급한 주거전략(housing strategy)의 수립, 권리 방식 접근(right-based approach)과 법적 구제수단(remedies) 및 이해당사자 그룹 및 시민단체의 참여(participation) 절차가 함께 규정되는 방식으로 되어야 한다는 취지가 전제되어 있다.

이해관계자를 명시하여 확대하는 특별법의 개정시 위와 같은 법적·절차적 체계를 어떻게 배치할 것인가 하는 문제는 주거기본법을 어떻게 개정하느냐와 긴밀한 관련성 속에서 논의되어야 한다. 그 법적 프레임의 기본적인 부분을 주거기본법에 담는다면 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률과 같은 특별법은 특보의 ‘주거전략’에 대응하는 ‘주거지원 계획’ 등 주거전략을 규정하는 계획에 포함할 내용과 법이 명시한 특별한 이해관계자들의 법적 신청권²⁸ 및 ‘법적 기준’과 주택 공급과 기타 주거지원에 관여하는 관련자들의 의무를 구체화하고 이해관계자 그룹과 시민단체의 실질적인 참여가 가능한 절차 등을 개별법에 담는 것이 바람직할 것이다.

6. 주택법, 도시 및 주거환경정비법 개정

1) 권고사항

g) 정부는 민간 건설회사와 개발업자가 공급하는 신규 주택 중 일정 비율을 임대 혹은 소유 방식으로 저소득 거주자에게 제공하도록 하는 규제의 입법화를 검토해야 한다.

2) 주택법과 도시 및 주거환경정비법의 검토

(i) 주택법

현행 주택법 제20조(주택건설사업 등에 의한 임대주택의 건설 등)에는 제15조의 호수(주택법 시행령에 따라 단독주택 30호, 공동주택 30호)) 이상의 주택과 주택 외의 시설을 동일 건축물로 건축하는 계획에 있어서 용적률을 완화하여 적용하는 경우 완화된

²⁸ 그 법적 신청권의 법적 성격과 그에 대응하는 국가 등의 의무의 내용과 한계는 일반법인 주거기본법이 규정해야 할 것이다.

용적률의 60퍼센트 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당하는 면적을 임대주택으로 공급하고 이를 국토교통부 장관, 시도지사, 한국토지주택공사나 지방공사 등에 공급하도록 하는 규정이 있다. 따라서 한국의 주택법 체계는 이미 위 권고사항에 관한 내용을 포함하고 있어 이에 관한 법개정은 별도로 필요하지 않은 것으로 보인다.

(ii) 도시및주거환경정비법의 개정

도시및주거환경정비법의 정비사업중 재건축 사업을 제외한 모든 정비사업 유형들이 임대주택 의무공급 규정을 포함하고 있다. 그런데 재건축만은 예외이다.

과거 2005. 3. 18. 도시정비법 개정으로 2009년까지는 도시정비법 제30조의 2로 재건축사업에도 재건축으로 완화되는 용적률의 25% 이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율 이상에 해당하는 면적의 임대주택 공급이 의무화되어 있었다. 그러나 이명박 정부가 2009. 4. 2. 도시정비법 개정을 통해 재건축 임대주택 공급 의무화 규정인 제30조의2의 규정을 삭제하고 정비계획에 따른 용적율을 초과하는 법적 상한까지의 초과용적률에 대한 건축을 가능하게 하면서 그 초과용적률의 일부에 대해서만 소형주택 공급을 하도록 변경하여 현재에 이르고 있다. 따라서 초과용적율을 선택하지 않는 이상 소형주택 공급의무가 발생하지 않기 때문에 재건축에 관해서는 용적률을 증가시켜주면서도 임대주택 공급을 하지 않는 길을 열어준 것이다. 도시 개발이 이미 끝나가고 향후 주택공급의 대부분이 도시의 건축물을 헐고 다시 짓는 방식으로 해야 하는 상태에서 임대주택이 나오지 않도록 하는 방식을 허용하는 것은 잘못된 것이다.

한편, 세입자 주거 안정 및 개발이익의 환수를 고려하여 도시재정비촉진을 위한 특별법에서는 제31조에서 재정비촉진사업으로 증가되는 용적률의 75퍼센트 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 임대주택으로 공급하도록 규정하고, 2014. 1. 16. 개정된 동법 시행령 제34조 제1항 제3호에서 “「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재건축사업의 경우: 해당 사업으로 증가되는 용적률의 10퍼센트 이상 30퍼센트 이하의 범위에서 시·도 또는 대도시의 조례로 정하는 비율. 다만, 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역 외의 지역은 30퍼센트 이하의 범위에서 시·도 또는 대도시의 조례로 정하는 비율을 말한다.”라고 규정하여 재건축에서도 임대주택을 의무공급하도록 근거규정을 마련하고 있다. 이에 따라 예를 들어 서울특별시 도시재정비촉진을 위한 조례의 경우 제20조 제4항에서 재정비촉진사업으로 증가되는 재건축사업의 용적률의 30%를 임대주택으로 공급하도록 의무화하고 있다. 한편, 이 경우 도시재정비촉진을 위한 특별법 제31조 제3항 제2문은 “이 경우 임대주택의 공급가격은 그 임대주택의 건설에 투입되는 건축비를 기준으로

국토교통부장관이 고시하는 금액으로 하고, 그 부속토지는 인수자에게 기부채납(寄附採納)한 것으로 본다.”고 규정하고 있다.

그렇다면 같은 도시 내에서 재정비촉진구역에서는 재건축에 대해 증가된 용적률의 30%를 임대주택으로 공급하도록 의무화하고 그 외의 일반 도시정비사업으로 진행되는 재건축 정비사업구역에서는 임대주택 공급 의무를 0으로 하되 조합의 선택에 따라 정비계획에서 정한 용적률 이상의 법정 상한 용적률에 대한 일정 비율을 공공에 소형주택으로 공급하도록 하는 현행 방식은 어떻게 보더라도 재건축 정비사업에 부여한 용적률 증가분에 대해 특혜를 주고 세입자 대책은 소홀한 개발방식임을 부인할 수 없다.

개선방안

(1안) 도시재정비촉진을 위한 특별법 제31조 및 시행령 제34조 제1항 제4호와 같은 방식으로 재건축 임대주택을 의무화하는 방안

이 경우 초과용적률과 관련한 소형주택 공급 선택 조항을 없앨 수도 있고, 남겨둘 수도 있으나 규정을 남겨둘 경우 지방자치단체의 판단에 따라 비율 조정은 이루어질 수 있을 것이다.

(2안) 초과용적률에 관한 소형주택 공급 선택 조항을 남겨둘 것을 전제로 계획용적률까지 증가되는 용적률에 대한 재건축 임대주택 공급을 의무화하는 방안

- ‘정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율’(국토교통부고시) 제5조 개정
 - 제5조 ‘재건축사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율’이 현행은 임대주택 의무를 담고 있지 않으나 이를 개정하여 일정한 임대주택 건설비율을 의무화하는 방안이다.

(예시)

- 당해 주택재건축사업으로 증가되는 용적률 중 도시및주거환경정비법 제54조 제4항의 초과용적률(= 법적 상한 용적률 – 정비계획으로 정하는 용적률)을 제외한 나머지의 일정 범위(예시: 100분의 10 이상 100분의 30이하) 내에서 대통령령이 정하는 비율 이상에 해당하는 면적을 임대주택(이하 "재건축임대주택"이라 한다)으로 공급하도록 의무화하는 방안
- 인수하는 재건축 임대주택의 가격은 공공주택 특별법 제50조의4에 따라 국토교통부장관이 고시하는 공공건설임대주택의 표준건축비로 하고, 부속 토지의 가격은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제11조의 규정에 의한

개별공시지가 및 지가상승률 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 산정한 가격으로 하여 공공이 이를 인수하도록 함.

- 제2안의 방식은 재건축임대주택은 정비계획에 따른 용적률을 초과한 법적 상한용적률까지 용적률 증가(초과용적률)를 선택할 경우의 현행 소형주택 인수와 별개로 제안하는 것임. 다만 정책의 적합성을 고려할 때에는 전체적으로 함께 검토하여 시도지사가 적절한 비율을 선택할 수 있도록 하되, 법률이나 시행령이 일정한 하한선을 정해주는 것이 타당함.

7. 부동산 거래신고 등에 관한 법률·외국인투자촉진법

1) 특보 권고사항

j) 정부는 국내외의 투기를 억제하기 위해, 연기금을 포함한 주택에 대한 금융 투자를 지속적으로 규제해야 하고, 부동산에 대한 해외 자본의 투자에 대한 규제의 재도입을 검토해야 한다.

2) 검토

주거권 특보는 부동산 투기 억제와 관련해 국내 금융 투자의 규제 외에도 외국인의 부동산 취득과 관련한 규제의 재도입을 검토할 것을 제안하고 있다. 사드 문제 이전까지 중국인에 의한 제주도 부동산 가격의 앙등 사태를 고려하면 주거권 특보가 왜 외국인 부동산 취득에 대한 규제 재도입을 권고하는지 금방 이해가 될 것이다.

주거권 특보가 국내 법제와 관련해 OECD 가입 및 1998년 국제통화기금이 내건 긴급구제 조건으로서 부동산 시장 자유화 이후 1998년 외국인투자촉진법에 의한 외국인 투자 제한 및 규제 완화, 세금 혜택 완화, 외국인투자지역 지정 제도 도입 등의 일련의 법제도 개정을 거론하였다.

- (i) 「외국인투자촉진법」에서는 국·공유재산 등의 임대 및 매각에 있어서 외국인투자기업 또는 외국인투자환경개선시설 운영자에게 수의계약에 의하여 임대 또는 매각 등을 할 수 있도록 하는 특례(제13조)를 부여하고 있는데 이러한 규정이 외국인 투자를

유치하기 위한 것이라고 해도 내국인에 비해 차별적으로 혜택을 부여하는 것에 해당하는지 검토하여 개정 필요성 여부를 판단하여 볼 필요가 있다.

- (ii) 외국인 등의 부동산 취득 및 보유 신고와 관련해서는 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’에 의하도록 하고 있는데, 이와 관련하여 거주자가 아닌 비거주자에 의한 부동산 취득과 관련하여서는 투기 방지를 위해 규제를 강화할 수 있는 법체계를 도입할 필요가 있는 것이 아닌지 검토할 필요가 있어 보인다.

8. 차별금지법 제정

1) 특보 권고사항

- I) 정부는 국제인권법에 따라 주거에 대한 차별로부터 거주자들을 보호해야 한다. 여기에는 다음 사항들을 포함해야 한다.
- i. 급여(benefit), 임시거처(shelter), 민간임대 거주시설(accommodation) 등 모든 형태의 거주시설(accommodation)에 관한 차별금지법을 제정해야 한다. 여기에는 여성 혹은 동성 동반자관계(same-sex partnership)에 있는 성소수자의 상속 및 재산권에 대한 동등한 보호가 포함되어야 한다. 이 법률은 인권위원회가 시행 및 감독해야 하며, 청구 수단이 수반되어야 한다.

2) 법률 제정의 필요성

국내에서 이미 차별금지법 제정과 관련하여 입법 발의가 있었고 이에 관한 치열한 논의가 이미 19대 국회에서 있었으나 최원식 의원과 김한길 의원은 각각 철회했고, 김재연 의원안은 임기만료로 폐기되었다. 20대 국회에서는 아직 차별금지법안이 발의되지 않았다. 주거권 특보는 인권위원회가 시행하는 차별금지법을 제정할 것을 권고한 것이며, 그 내용 중 주거에 관한 차별금지를 특별히 언급한 것이다. 차별금지법에 포함될 내용 중 특별히 언급된 사항들을 살펴본다.

첫째, 급여(benefit), 임시거처(shelter), 민간임대 주거(accommodation) 등 모든 형태의 주거(accommodation)에 관한 차별금지법을 권고하였다. 이는 그 내용만 보면 주거기본법에 포함시켜도 무방할 내용으로 보이기는 하다. 그런데 주거권 특보는 “이

법률은 인권위원회가 시행 및 감독해야 하며, 청구 수단이 수반되어야 한다.”고 강조하고 있다. 특보는 이 차별금지법이 제정될 경우 주거분야에 한정해서 제정되지 않을 것이라고 생각하고 인권위원회가 차별금지법의 시행을 관할하는 주체가 되어야 행정부의 여러 부처에 걸쳐 있는 차별적 법률의 개정과 차별적 관행을 개선해나가도록 할 것을 권고하고 있는 것이다. 따라서 이러한 점을 고려한다면 위와 같은 차별금지의 내용은 주거기본법에서 뿐만 아니라 별개의 입법으로 ‘차별금지법’의 일 내용으로 법률을 제정하는 방향을 선택하는 것을 검토해 나가야 할 것이다.

둘째, 차별금지의 구체적인 내용인데, 이 부분에 대해서는 앞서 주거기본법 개정과 관련해 상세히 논의되었으므로 생략한다.

셋째, “여성 및 동성 동반자관계(same-sex partnership)에 있는 성소수자의 상속 및 재산권에 대한 동등한 보호”에 대한 권고를 살펴본다. 먼저 주거와 관련한 여성의 상속 및 재산권에 대한 동등한 보호는 이미 한국의 경우 제도상으로는 확립되어 있는 것이 아닌가 하는 사고를 하는 경우가 적지 않을 것이나 이는 부부재산관계가 남녀간에 지극히 불평등한 상황을 고려하지 못한 인식이다. 특히 부부재산제에 있어 일방 배우자의 명의로 된 혼인중 형성된 재산에 대한 타방 배우자의 권리가 확립되어 있지 못하여 예를 들어 주거를 이루는 부동산의 상속에 이르러서는 남편 명의로 된 부동산을 상속하는 경우에 먼저 여성 배우자가 상속이 아니라 자신의 몫으로서 그 재산의 일부의 명의를 변경하고 그 나머지 재산을 상속인들이 상속하는 체계가 아니라는 점에서 대체로 부부 중 남성의 명의로 부동산을 소유하는 경우가 많은 한국에서 여성의 상속 및 재산권에 대한 보호가 미흡한 상태라고 볼 수 있다. 동성 동반자의 경우는 동반자 1인의 사망시 다른 동반자가 상속을 하지 못하는 문제가 발생하고(이에 따라 생전 증여나 유증을 해야 하는데, 이 경우에도 법정상속인이 이에 대해 유류분 반환을 청구할 수 있는 등 상당한 문제들이 내재되어 있다), 동성 동반자 관계의 성소수자 커플이 함께 거주하는 주택의 임차권 마저도 동반자 1인 사망시 상대방 동반자에게 승계되지 않는 법체계이므로 존재하는 생활공동체를 제대로 보호하지 못하는 법 상태에 있어 심각한 차별이 존재한다. 따라서 위 문제들을 해결하기 위해서는 차별금지법의 제정뿐만 아니라 구체적으로 민법의 부부재산제와 상속법에 관한 규정의 개정, 동성 동반자 관계의 민법 도입 및 이와 관련한 등록법제 마련, 임차인 사망시 상속과 다른 체계의 임차권 승계 규정을 주택임대차보호법에 두는 방안 등을 검토해야 할 것이다.

이주민 주거권의 보장 방향

권영실 재단법인 동천 변호사 / 이주민주거권네트워크

1. 국제사회에서의 이주민 주거권

주거권은 인간의 기본적인 인권의 하나로서 사회권규약을 비롯한 국제규범과 헌법에 의해 모두에게 보장되는 보편적 권리에 해당한다. 유엔 경제사회이사회 산하의 유엔 해비타트(UN Habitat)의 핵심적인 사향은 “모든 사람”이 적절한 주거 수준을 향유할 권리를 가진다는 점에 있으며, 2016년 해비타트 III에서 채택된 「새로운 도시의제」에서는 난민, 국내실향민 및 이주상태와 무관하게 모든 이주자의 인권에 대한 완전한 존중을 보장하도록 노력할 것을 이행계획에 포함하고 있다.²⁹ 이와 같이 국제사회는 주거권을 포함한 도시의 다양한 권리들에 있어 그 대상을 국민에 한정하지 않고, 시민권의 내용을 광범위하게 적용하여 이주민을 비롯한 모든 사회적 약자의 기본적 삶이 보장되는 도시정책을 마련하는 방향으로 나아가고 있다. 주거권특보가 작성한 「권리를 기반으로 한 주거전략에 관한 보고서」에서도 주거정책이 취약계층을 우선시하고 평등권을 보장해야 한다는 원칙 하에, 인종차별과 혐오의 대상이 되는 미등록 이주민을 포함한 이주민이 주거정책에 포괄되어야 한다고 명시하고 있다.³⁰

²⁹ 모두를 위한 지속가능한 도시와 인간정주에 관한 키토 선언, 새로운 도시의제를 위한 키토 이행계획 para.28.

³⁰ A/HRC/37/53, para. 40.

2. 주거권특보의 권고의 내용과 의미

주거권특보는 국제규범 및 위 보고서와 동일한 맥락에서 한국정부에 대해 이주민에 대한 불합리한 차별 없는 지원과 사회 안전망을 보장할 것을 강조하였다. 특별히 이주노동자들의 주거지를 방문하여 이들이 적정 주거에 대한 접근권을 보장받지 못하고 있음을 지적하면서, 사업주가 적절한 숙소를 제공하지 않을 경우 사업장 변경을 할 수 있도록 해야 하며, 나아가 사회권위원회의 권고처럼 사업장 변경 제한을 완전히 폐지할 필요가 있다고 보았다. 이주민과 관련된 주거권특보의 권고를 살펴보면 다음과 같다.

- 차별금지 및 평등의 원칙에 따라 소득과 재산을 기준으로 하는 주거급여를 포함한 사회보장급여를 외국인 거주자에게도 보장할 것
- 공적 재원으로 운영되는 임대주택 및 사회보장 프로그램에 대한 차별이 금지되어야 하며, 외국인 거주자, 이주자 등 도움이 필요한 사람들이 이용할 수 있도록 할 것
- 국제인권법에 따라 주거에 대한 차별로부터 거주자들을 보호해야 하며, 이를 위해서 이주노동자권리협약을 비준할 것

3. 주거권특보의 권고사항에 대한 평가 및 개선 방향

1) 사회보장에 있어 이주민에 대한 제도적 차별과 차별적 관행 개선

주거권특보가 지적하는 바와 같이 국내에 거주하는 외국인을 주거급여, 공공임대주택, 기초생활보장제도에서 일반적으로 제외하는 제도는 「유엔사회권규약」에 명백히 위반된다. 현행 기초생활보장제도는 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 경우에만 수급권자로 인정하는 특례조항을 두고 있다(국민기초생활보장법 제5조의2, 주거급여법 제4조). 즉, 외국인을 수급권자로 인정하는 범위가 매우 제한적이며 그 기준도 거주지원책 또는 공동체의 편입 정도가 아니라 대한민국 국적자와의 관계를 중심으로만 마련되어 있는 것이다.

이미 2017년 유엔사회권위원회는 대한민국 제4차 정기보고서에 대한 최종견해에서 외국인의 경우 사회보장제도 및 공공서비스에서 제외되는 것을 우려하면서, 외국인이 국가의 사회보장제도에 등록하고 복지서비스를 누릴 수 있도록 할 것을 촉구하였다.

2018년 유엔인종차별철폐위원회도 대한민국의 제17, 18, 19차 통합 정기 보고서에 대한 위원회의 최종 견해에서 여러 이주민 집단이 사회보장제도의 대상에서 배제되어 있고, 국민기초생활보장제도는 일부에게만 적용되어 다수의 이주민이 어떠한 기본 사회보장 혜택도 받을 수 없다는 사실에 우려를 표하면서, 한국의 사회보장제도를 검토하여 영토 내 생활하는 모든 사람이 국적과 무관하게 기본적인 사회적 지원을 받을 수 있도록 보장할 것을 권고하였다. 또한 2018. 12. 유엔 총회에서 채택된 「안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트」에서는 미등록 이주민을 포함하여, 특히 취약한 이주민이 기초적인 사회보장 서비스에 접근 가능하도록 정부가 노력할 것을 제시하고 있다.

최저생활보장은 보편적인 인권이므로 누구나 거주하는 공동체로부터 보호받아야 마땅하다. 외국인을 포함하여 인간은 누구나 적어도 최저생활보장에 관한 한 자신의 체류 혹은 거주하는 공동체와 자연적 관계를 맺고 있는 바, 거주지원칙에 의하여 해당 영토에 체류 혹은 거주하는 모든 사람이 최저생활을 보장받을 수 있어야 한다. 따라서 거주지를 기반으로 대한민국 사회에 기반을 형성하였는지 여부를 판단하여 결혼이주민, 영주할 자격이 있는 자와 보장시설에 입소한 자, 난민과 인도적 체류자, 그리고 5년 이상 체류한 장기체류자 중 생활에 어려움이 있는 사람을 포함하도록 개정되어야 한다. 이와 관련하여 ‘기초법 공동행동’과 ‘이주민주거권개선네트워크’에서 제안하고, 현재 윤소하 의원이 대표 발의로 준비 중인 국민기초생활보장법 일부개정법률안은 다음과 같다.

현 행	개정안
제5조의2(외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 <u>대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람</u> 이 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 경우에는 수급권자가 된다.	제5조의2(외국인에 대한 특례)----- 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람----- 1. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자 2. 「출입국관리법」 제10조 제2호에 따른 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 사람 3. 「난민법」에 따른 난민인정자 및 인도적 체류자 4. 제32조 각 호의 보장시설에 입소한 자 5. 대한민국에 5년 이상 계속하여 체류한 자 6. 그밖에 생활이 어려운 사람으로서 일정 기간 동안 이 법에서 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 대통령령으로 정하는 자

2) 최소 적정 주거 요건을 충족하지 못하는 이주노동자의 주거권 보장 방안

고용노동부는 2018. 3. 30. ‘외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유’ 고시를 개정하여(고용노동부공고 제2018-110호) ‘주거 및 숙식제공 위반 등’ 항목으로 비닐하우스를 외국인노동자 숙소로 제공해온 사업주가 개선을 하지 않는 경우와 근로계약시에 제공된 숙소유형이 실제와 다른 경우를 추가하였고, 특별보고관은 이러한 변화를 진일보한 것으로 평가하였다.

그러나 아직도 이주노동자 처우면에서 개선해야 점이 많이 남아있다. 예를 들자면 당초 예고되었던 고시 개정안에서 “사업주가 외국인근로자에게 숙식을 제공하면서 「외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무처리 지침」에서 정한 숙식비 공제 상한을 초과하여 임금에서 공제하거나, 외국인근로자 자국어로 된 서면동의서 없이

숙식비를 임금에서 공제하는 경우”의 변경 사유가 사측의 반발로 반영되지 못하였다. 또한 개정된 고시에 따르더라도 여전히 이주노동자가 사업장을 변경하기 위해서는 자율개선명령, 시정명령 등이 전제되어야 하며, 이러한 개정이 전국적 단위의 실태 점검으로 이어질 수 있을지 의문이다. 그리고 여전히 임시 가건물을 기숙사로 제공하는 것을 허용하고, 통상임금을 근거로 숙식비 상한을 정한 고용노동부의 「외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」으로 인해 사업주들이 외국인근로자에게 열악한 숙소를 제공하고도 상한액으로 비용을 공제하고 있어 문제가 되고 있다.

또한 이주여성 노동자의 경우 숙소가 열악한 것과는 별도로 안전상 문제가 있다. 농업분야에 종사하는 노동자의 경우, 대게 일터 인근 가건물에서 생활하는데 침실이나 화장실, 샤워실에 잠금장치가 없거나 사용자가 열쇠를 갖고 마음대로 드나들어 불안에 떨 수밖에 없고, 실제로 실태조사 결과 사생활 침해는 물론 성희롱과 성폭력의 위험에 심각하게 노출되고 있다는 사실이 드러났다. 최근 근로기준법과 외국인고용법에서 사업주가 이주노동자에게 기숙사를 제공하는 경우, 구조와 설비, 설치장소, 주거환경 조성 등에 관하여 기준을 제시하고 필요한 조치를 마련하도록 하고 개정되었는데(2019. 7. 16. 시행예정), 시행령 등에 구체적으로 이주여성 노동자의 안전과 관련된 설비를 필수적으로 갖추도록 해야 할 것이다.

3) 이주노동자권리협약 비준

「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(이주노동자권리협약)」을 비준하라는 주거권특보의 권고는 그동안 아동권리위원회(2012), 인종차별철폐위원회(2012, 2018), 인종차별 특별보고관(2015), 사회권위원회(2017), UPR(2012, 2017) 등 서로 다른 국제 인권기구에서 반복해서 제기되고 있는 사항인 만큼, 보다 적극적인 자세로 국회에서 비준을 검토하여야 하며, 정부는 협약에 부합하는 정책 수립에 적극 나서야 한다.

4. 모두를 위한 주거권

주거권특보가 별도로 지적하지는 않았으나, 노숙의 위기에 놓인 이주민을 위한 보호와 지원 대책 마련도 필요하다. 『노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률』은 대상을 ‘노숙인’으로 하고 있을 뿐, 국적에 따른 지원 여부는 명시하지 않고 있음에도 불구하고, 보건복지부는 법 해석상 외국인은 지원 대상에 포함되지 않는다는 입장이다. 이로 인해 국내에 장기간 체류한 이주민 가운데 노숙을 하는 사람들은 주거, 급식, 의료 등 어떠한 지원도 받지 못하고 있다. 이에 대해 정부는 법위반 사실이 없는 경우에도 행려외국인 등에 대한 관리체계 정책에 따라 이들에게 체류허가를 취소하고 출국명령을 한다는 입장이다. 그러나 단지 노숙인이라는 이유로 이주민이 체류자격과 무관하게 강제퇴거의 대상이 되어서는 안 되며, 사회복지시설 또는 노숙인을 위한 시설 또는 쉼터에 이주민 입소를 보장하고, 행려외국인에 대한 관리체계가 전면 개편되어야 할 것이다.

현재 정부는 국가 단위의 이주민에 대한 주거 실태조사를 전혀 시행하지 않고 있다. 한국사회 구성원 모두를 위한 주거전략 수립을 위해서는 국토교통부의 ‘주거실태조사’, 혹은 ‘주택 이외의 기타 거쳐(비주택) 실태조사’에서 이주민을 포함시킬 필요가 있다.

취약계층의 인간다운 삶을 위한 주거보장 요구

김선미 서울주거복지센터협회 정책분과장 / 기초법바로세우기공동행동

- 유엔주거권특별보고관의 보고서는 한국의 인구학적 변화 등에 대해 언급하고 한국사회의 주거부문의 현상과 각종 프로그램 및 제도의 한계를 찾고 권고안을 제시하고 있음.
- 1인가구의 급증(2017년 기준 2인가구 포함 55.3%), 65세 이상 노인인구의 높은 빈곤률(45.7%)과 취약성, 여성한부모가구와 1인가구, 청년가구의 불안정한 점유형태, 쪽방, 고시원, 여인숙 등의 주거로서의 비적정성(높은 주거비, 위험한 구조, 매우 불안정한 점유형태 등)과 해당 거처에 거주하는 주거빈곤층의 생계유지의 어려움, 재개발재건축 시 원거주민에 대한 무대책의 문제 등을 짚었음.
- 그 대책으로서 주거기본법의 개선, 다양한 주거프로그램에 대한 권리적 기반 구축, 홈리스 대책 마련, 부담가능한 주택 확보를 위한 제도 개선(주거급여 개선, 장기공공임대주택 공급보장 및 저소득층 접근성 제고 등), 주거약자지원법 정비, 임대주택 및 사회보장에 대한 차별금지, 비적정주거의 안전성 향상을 위한 국가 전략수립 등을 권고하였음.

- 2019년 4월 24일 국토부는 ‘포용적 주거복지, 실수요 중심의 안정적인 시장관리’라는 타이틀로 2019년 주거종합계획을 발표하였음.
- 먼저 2018년 성과로서 ‘포용적 주거복지원 공고한 기반을 마련하고 성과를 창출’했다고 평가, 그 내용으로 공공임대 14.8만호, 공적지원 4.6만호 공급, 주거급여의 부양의무자기준폐지로 94만 가구 지원, 신혼희망타운 공급 착수, 청년우대청약통장과 기숙사형 청년주택 도입, 취약계층과 고령자를 위해 적극적 방문조사를 통해 공공임대 입주희망가구 1천가구 발굴, 고령자복지주택 지자체공모 등등을 그 내용으로 정리하였음.
 - 아울러 2019년 서민주거안정방안 중점 추진과제로 아래 사업들을 나열하고 있음.
 - ①공공임대주택 13.6만호(매입 3.1만호, 전세임대 4.5만호, 건설임대 6만호), 공공지원 4만호 공급, ②주거급여 선정기준 중위소득 44%로 상향조정과 급여수준 5~9%인상, ③고령층에 대해 무장애설계적용 어르신 맞춤형 공공임대 5천호, 매입 및 전세임대 4천호 공급³¹
 - ④비주택거주가구 등 취약계층 주거지원 강화 방안으로서 공공임대 대기기간단축, 임대료부담완화, 생활필수시설 갖춘 매입임대 3천호 공급, 영구임대단지 내 주거복지사 배치, 연 2회 비주택 가구에 대해 공공임대 입주희망자를 직접조사와 입주까지 밀착지원, 주거급여 수급가구 확대(110만가구로, 선정기준 44%로 상향조정), 고령수급가구에 대한 생활편의시설 설치지원금 50만원 추가지원, 주거약자 포함가구 냉방기기 설치지원.
- 본 토론문은 위 두 가지 내용을 토대로 하여 현행 제도와 프로그램의 개선 방안을 제안하고자 함. 이는 주거권특보가 제안하였던 바, 주거복지 프로그램에 대한 권리적 기반 구축의 아이디어가 될 것으로 사료됨.

³¹ 수요자맞춤형 주거지원강화 방안으로서 고령층 대상 외에 신혼부부 공공임대확대(4.3만호, 신혼희망타운 1만호 공급), 청년주택 5.3만실(4.1만호) 등이 있음.

1) 주거취약계층 주거지원사업 적극적 공급 확대 및 현행 절차 개선

- 비적정주거 및 거주자 수를 고려한 적극적인 공급 확대
- 차별적 신청 절차 폐지 : 입주자선정위원회 삭제, 신청서식 중 자활계획서 삭제
- <주거취약계층주거지원사업>은 한국토지주택공사가 시행자로 이 사업은 도시근로자가구 월평균소득의 **50%미만**에 해당하며 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스 등의 거처에 **3개월 이상** 거주하거나, 아동을 양육하는 최저주거기준 미달가구, 또는 법무부장관이 인정한 범죄피해자를 대상으로 하고 있음. 열악한 거처에서 과도한 임대료를 지불하고 있어 저축이 용이치 않은 점을 배려, 당초 **100만원**으로 책정한 보증금을 **2017년부터 보증금을 50만원**으로 하향 조정하여 접근성을 높인 공공임대주택임.³²
- 그러나, 해당 임대주택의 공급량은, 주택이 아닌 거처 즉 고시원, 숙박업소, 판잣집, 비닐하우스 등에 거주 중인 가구가 **37만 가구**에(2016년 통계청) 달하는 점을 고려할 때, 매우 부족한 상황임. 특히 고시원 등의 거처가 집중되어있는 서울, 경기 일부의 경우에는 더욱 부족한 실정임.
- 아래 <표 1>은 주거취약계층주거지원사업의 연도별 공급실적으로 사업 시행 이후 매해 평균 **740호** 가량 공급해 매우 적은 양이 공급된 것을 알 수 있음. <표 2>는 **2018년 12월 말** 재고기준으로서 공급량에 대비해볼 때 약 **2천호**가 부족함을 알 수 있음. 차이가 발생하는 주택의 형태가 무엇인지³³ 살펴 안정적인 임대주택공급에 대한 계획을 수립해야할 것임.

<표 1> 주거취약계층 주거지원사업 연도별 공급실적(2018.12.30.기준) (단위 : 호)

구분	합계	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	8,935	119	334	556	603	836	521	595	610	989	1,070	1,098	1,638
쪽방	2,972	76	90	358	371	527	189	172	214	188	279	249	277
비닐하우스	1,336	43	244	198	206	180	106	64	35	71	72	68	57
고시원·여인숙	3,679				24	124	185	266	277	572	533	624	1,074
범죄 피해자	201				2	5	13	34	30	43	30	19	28
노숙인 시설	584						32	59	54	115	138	93	102
컨테이너·옴막 등	163										18	45	100

자료 : 국토부. 2019. 4 비주택거주자 지원관련 관계기관 간담회자료

<표 2> 주거취약계층 주거지원사업 재고 현황(2018.12.30.기준)

³² 임대료는 시세의 30%정도로 책정하고 있음.

³³ 민간임대주택을 활용하는 임차형공공임대인 전세임대주택의 확률이 높음.

구분	합계	쪽방			고시원·여인숙			노숙인시설			컨테이너·옴막 등			비닐하우스			범죄피해자		
		매입임대		전세임대	매입임대		전세임대	매입임대		전세임대	매입임대		전세임대	매입임대		전세임대	매입임대		전세임대
		일반	운영기관		일반	운영기관		일반	운영기관		일반	운영기관		일반	운영기관		일반	운영기관	
합계	6,962	402	454	581	868	414	2,119	56	940	105	60	0	102	119	0	588	74	0	80
서울	3,788	110	174	325	422	359	1,315	19	667	51	1	0	14	43	0	237	28	0	23
인천	473	88	25	54	83	0	113	3	20	14	2	0	5	5	0	48	7	0	5
경기	1,848	114	0	166	296	38	611	9	91	33	42	0	76	76	0	284	10	0	15
부산	258	20	108	3	24	0	13	0	82	2	1	0	0	0	0	2	1	0	2
대구	214	50	67	0	22	0	2	16	42	0	4	0	1	1	0	2	4	0	4
광주	7	2	0	1	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
대전	115	9	60	15	1	0	9	0	8	1	1	0	1	1	0	2	3	0	3
울산	13	1	0	1	1	0	8	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
강원	82	2	0	1	0	17	12	0	31	0	0	0	3	3	0	2	6	0	7
충북	41	0	20	0	1	0	5	4	0	4	1	0	0	0	0	1	2	0	3
충남	28	1	0	8	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	7	1	0	3
전북	36	3	0	1	9	0	5	5	0	0	1	0	0	0	0	2	5	0	5
전남	7	0	0	0	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
경북	7	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
경남	39	2	0	3	5	0	7	0	0	0	0	0	0	2	0	0	6	0	5
제주	3	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
세종	3	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료 : 국토부, 2019. 4 비주택거주자 지원관련 관계기관 간담회자료

- 한편 주거취약계층주거지원사업의 경우 타 임대주택과 달리 시·군·구에 “입주자선정위원회”를 두고 있으며, 일반적인 임대주택과 달리 신청서식에서도 차이가 있으며, 특히 ‘자활계획서’를 작성하도록 하고 있음.
- 실제로 입주자선정위원회가 미 구성된 곳이 많아 사회보장협의체 혹은 담당자가 해당 절차를 갈음하기도 함. 또 입주자선정위원회가 구성된 곳은 위원회 소집일차이가 있어³⁴ 신청가구의 형평성이 보장되지 못하고 있음. 자활계획서와 더불어 입주자선정위원회를 거치도록 한 조치는 주거취약계층에 대한 차별임. 따라서 해당 절차와 서식은 폐지되는 것이 타당함.

³⁴ 서울시의 경우 성북구는 분기별로 열리고 있고, 관악구는 매월 열리고 있음. 따라서 신청자가 대기기간에 차이가 발생하기도 함.

- 주거취약계층주거지원사업의 신청 창구가 동주민센터, 운영기관, LH(주거급여조사원) 등 주택유형에 따라 달라 일원화되어 있지도 않고, 그 정보도 충분히 제공되지 않아, 필요 당사자의 주거복지 수급권에 대한 수속적 권리³⁵가 전혀 보장되지 않고 있음.

2) 전세임대주택 활용 방안 보완 및 개선

- 전세임대주택 일반전세임대주택 1순위 대상자 즉시지원(수시지원) 재시작³⁶
- 아동포함가구 등 배려가 필요한 가구에 대한 일반전세임대주택 지원한도 증액
- 전세임대주택 임대인과의 갈등 발생 시 공사의 개입 필요
- 비교적 최근 시행 된 신혼부부전세임대주택과 청년전세임대주택은 전세임대 지원한도가 타신청 대상보다 높게 설정되어있으며 해당 가구의 경우 수시로 신청이 가능한 상황임.
 - 일반전세임대의 지원한도액은 수도권 9천만원, 광역시 7천만원, 기타 6천만원인 반면, 신혼부부 및 청년전세임대주택 지원한도액은 수도권 1억2천만원(유형에 따라 2억 이상도 가능), 광역시 9천만원, 기타 8천5백만원으로 분포되어있음.
 - 일반전세임대주택을 신청하는 대상의 1순위는 의료급여수급자, 생계급여수급자, 주거급여수급자와 차상위 중 최저주거기준미달 혹은 RIR30%이상인 자, 한부모가족, 소득70%이하 장애인가구가 해당함. 주거확보의 긴급성을 고려할 때 일반전세임대주택 역시 수시신청이 가능해야 하며³⁷ 동시에, 해당 가구에 아동이 포함되어 있는 등 주거약자가 포함된 가구 혹은 가구원수가 3인 이상인 경우 특별한 배려를 필요로 하는 가구로 보고 지원금 상한액을 상향조정해야 함.³⁸
- 한편 전세임대주택은 민간임대주택의 임차형 공공임대주택이라는 점에서 점유안정성이 매우 낮다는 점, 공사의 개입이 전혀 이루어지지 않고 있는 점임.

³⁵ 수속적 권리는, 사회권적 기본권의 규범적 구조 중 하나로 신청, 조사, 결정과정에서 모든 절차의 공정성에 대한 것으로서, 급여에 대한 정보, 상담에 대한 권리, 접근성에 대한 내용을 담고 있음.

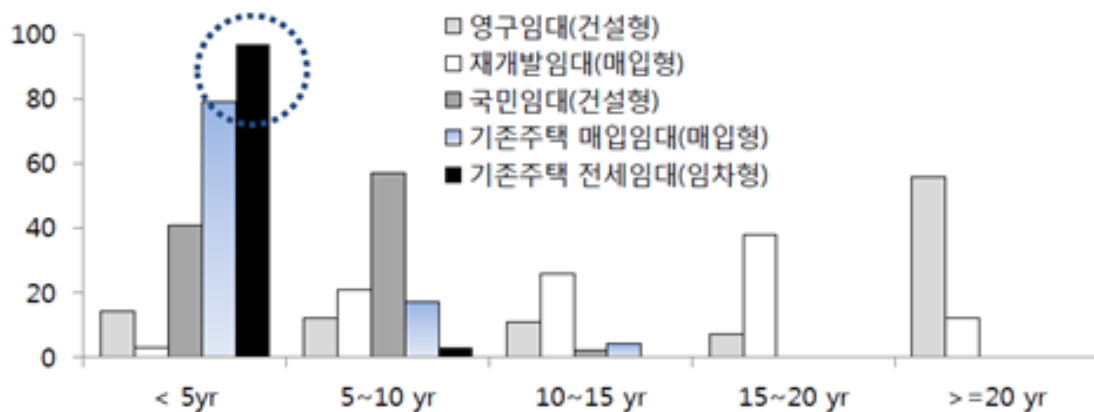
³⁶ 현재 SH는 수시로 신청이 가능한 전세임대주택을 1순위(생계,의료수급자, 한부모가족, 가구당 월평균소득 70%이하 장애인, 주거지원 시급가구)중 재개발지역 세입자 등으로 한정하고 있음.

³⁷ 주거복지로드맵 발표 이후 취약계층 대책으로 1순위 전세임대주택 신청가구는 수시신청이 가능(즉시전세임대주택)하도록 하였으나 2019년부터 제외하여 공고기간에만 신청이 가능하도록 하였음.

³⁸ 현재 아동포함가구의 배려는 “수급가구 혹은 한부모가족 중 미성년자녀가 3인 이상일 경우”만 1억에 한정해 지원하고 있음. 장애인이나 아동이 포함된 3인 이상 가구의 경우 서울시내에서 9천만원의 전세주택을 물색하는 것이 매우 어려운 상황임.

- 아래 그림은 임대주택유형별 거주기간을 살펴본 것임. 전세임대주택의 점유안정성이 가장 낮음을 알 수 있음. 점유안정성이 담보되는 주택유형의 공급이 무엇보다 필요함.
- 한편 전세임대주택은 임차인과의 분쟁 - 특히 집수리의 경우 - 에 대해 전혀 개입하지 않고 있음. 이에 대한 내용이 계약서 상 명시되어 있어 공적자금이 투입되는 임대주택으로 분류됨에도 불구하고 주거권 보장은 매우 취약한 상황임.

<그림 1> SH공사 관리 공공임대주택 거주기간 분포



출처 : 남원석. 2017. 서울주거복지센터협회 실무자교육자료

- 2019년 주거종합계획에서도 전세임대주택의 공급이 더 두드러짐. 저소득층의 주거안정을 위해 점유안정성이 강화된 주택의 공급이 필요함.

3) 주거급여

- 주거급여의 선정기준인 재산의 소득환산률 개선, 주거상황을 고려한 기준의 도입
- 자기분담금 폐지, 임차급여 지급수준 및 유지수선급여 시행의 현실화
- 2018년 10월 이후 주거급여의 부양의무자기준 폐지로 제외되던 가구가 포괄 된 점, 2022년까지 선정기준으로 중위소득 50%상향 조정의 계획은 환영하는 바임. 그러나 그럼에도 불구하고 주거급여에 몇 가지 한계가 노정되어 이에 대한 개선을 요구함.
- 주거급여는 2015년 개별급여로 변모하면서 주무부서는 국토부로 편재되었고, 별도의 <주거급여법>이 제정되었음. 그러나 선정기준으로 소득인정액은 여전히 생계급여 기준을 따르고 있음.

- 소득인정액은 개별가구의 소득평가와 재산의 소득환산으로 이루어짐. 특히 재산의 소득환산률은 생계급여와 동일한 기준을 적용하고 있어 매우 비현실적임. 특히 “주거상황”에 초점을 둔 기준은 누락되어 있음. 즉 월소득대비임대료비율(RIR)이나 최저주거기준미달 여부에 대한 기준은 없는 상황임. 따라서 주거부문에 초점을 둔 기준의 마련이 시급함.

<표 3> 기본재산액(공제)

지역	대도시	중소도시	농어촌
금액	5,400만원	3,400만원	2,900만원

<표 4> 재산의 소득환산률

구분	주거용재산	일반재산	금융재산	소득환산율이 100%적용되는 자동차
수급(권)자	월 1.04%	월 4.17%	월 6.26%	월 100%
부양의무자	월 1.04%	월 4.17%		

- 현행 주거급여 중 임차급여는 실제 임차료의 80%수준에 머물고 있음. 이에 유엔주거권특보가 지적했듯이, 생계급여를 주거비로 사용하고 있어, 주거비로 인한 생계 유지에 침해를 받는 상황이 벌어지고 있음. 주거급여법 상 해당 급여의 목적이 ‘생활이 어려운 사람에게 주거급여를 실시하여 국민의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지함’이라면, 현실 임차료에 적절한 급여액으로 빠른 상향조정이 필요함.
- 한편 주거급여는 소득인정액이 생계급여선정기준 이상일 경우 자기분담금 30%를 지불하도록 하고 있음. 생계급여기준이 중위소득30%로 매우 낮은 점을 고려할 때, 그리고 현행 임차급여가 현실 임대료의 80%정도 지급되는 점을 고려할 때, 해당 조항은 저소득층 주거권을 보장한다고 할 수 없음. 이에 폐지해야 할 것임.
- 유지수선급여의 경우 급여대상임에도 불구하고 즉시 수선을 하지 않고 있는 상황이며 비닐하우스, 컨테이너 등 비주택거주자, 무허가 미등기 거주가구의 경우 제외되고 있는 것이 문제로 실제 저소득 빈곤가구에 대한 주거상황을 고려하지 않는 시행방식은 하루 속히 개선되어야 함.

4) 지역별 주거약자 및 취약계층 분포, 가구특성을 고려한 임대주택 공급계획

- 2018년 10월, SH공사(서울주택도시공사)에서 공공임대주택으로 활용할 다가구·다세대주택 매입공고를 내면서 몇 개 자치구를 요청에 따라 ‘매입자제지역’으로 해당구를 지정하는³⁹ 일이 있었음. 이에 주거권 관련 시민단체들은 기자회견을 열고 매입자제지역으로 지정된 6개 지역의 주거빈곤율(최저주거기준 미달, 주택 이외의 거주 비율)은 서울시 평균보다 대체로 높으며 주거빈곤율이 높은 지역에서 매입자제지역 설정은 차별이라고 철회를 요청하기도 했음.
- 매입임대주택 공급 시 자치구별로(혹은 지역별로) 주거약자 및 취약계층의 분포를 고려하여 반드시 확보해야하는 수(공급량, 비율)에 대한 쿼터제 방식도 제안되고 있는 바, 규모를 고려한 계획이 필요함.
- 가구유형이 1~2인 위주로 변하고 있으나 공공임대주택 입주 시 가구원 수에 가산점을 주고 있음. 취약 계층일수록 1인 가구가 많은 현실을 반영한 1인 가구용 주택 확보와 공급이 필요함. 시민사회단체에서는 대안으로서, 공공부문이 고시원 혹은 쪽방을 매입하고, 다중주택으로서의 별도 기준을 마련해 리모델링 후 취약계층에게 공급하는 공공다중주택(공공쪽방 등의 이름으로 사용하기도 하였음)을 제안하고 있음.
- 한편 장애인과 거동에 어려움을 갖는 가구원이 포함된 취약가구에 대한 시설편의를 제공해야 함. 매입형의 경우 해당 설비를 설치하지 않거나 시공하지 않고 있어 한계가 있음. 이에 대한 제도 변경이 필요함.

³⁹ 6개 자치구는 강서구, 강북구, 도봉구, 양천구(신월동 한정), 중랑구, 성북구임.

(장애인거주)시설은 ‘집’이 아니다

최재민 장애와인권발바닥행동 활동가 / 주거권실현을위한한국NGO모임

2018년 5월, 레일라니 파르하 주거권 특보(이하, 파르하)는 주거권 실현을 위한 한국NGO모임과 간담회에서 이렇게 말했다. “시설은 집이 아니다.” 이는 30,693명(2017년)이 장애인거주시설에 갇혀서 살아가고 전국 정신병동은 8만 병동, 정신요양시설은 1만 병동이 넘는 한국의 현실을 확인하고 언급한 말이다.

파르하는 본 보고서를 통해 이런 한국 사회에 다음과 같이 권고했다. ▲2008년 정부가 비준한 장애인 권리협약을 이행할 것과 ▲2014년 UN장애인권리위원회가 한국 정부에 ‘실효성 있는 탈시설 정책을 통한 장애인의 지역사회 참여를 위한 정책’을 촉구한 것을 이행할 것, ▲ 장애인의 주거권에 관한 보고서(A/72/128)를 검토하여 장애인의 개인적 특성, 상황과 환경, 욕구에 따라 생활지원 서비스의 요건을 설계할 것. 파르하의 보고서는 2019년 장애인의 주거 현실에 어떤 메시지는 전하는 것일까? 파르하가 보고서를 통해 한국 정부에 이행을 촉구하는 내용을 실현하기 위해선 무엇이 필요할까?

파르하가 언급한 UN 장애인 권리협약 중 장애인의 주거권, 탈시설과 연관된 조항은 19조다. 19조는 장애인의 자립적 생활 및 지역사회에의 참여에 관한 내용으로, 장애인이 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 가진 존재라 인정하며 장애인이 지역사회 통합과 참여를 위한 효과적이고 적절한 조치를 취할 것이 명시되어있다. 특정한 주거 형태를 취할 것을 강요받지 않는 것을 포함해, 지역사회로부터 소외되거나 분리되는 것을 방지하고, 일반 국민을 위한 지역사회 서비스가 장애인에게 동등하게 제공되어야할 것이 명시되어 있다.

헌데 한국 정부는 장애인 권리협약을 비준하고도 오히려 장애인의 지역사회 참여를 가로막는 장애인거주시설의 규모를 확대하고 시설 거주인을 늘리는 정책을 펼쳤다. 2007년 314개에 불과하던 장애인거주시설은 2017년 1,517개로 늘었고 같은 기간 2만 1,709명이었던 시설 거주인은 3만 693명으로 늘었다. 장애인종합계획 등에 장애인거주시설 소규모화 등을 언급하며 장애인을 지역사회와 분리하고 시설에 사실상 수용한 정책의 결과다.

이런 현실은 중앙정부의 탈시설 정책이 전무(全無)한 현실과 연결된다. 2014년 UN장애인권리위원회는 UN장애인권리협약 제1차 국가보고서에 대한 최종견해 37번에서 ‘탈시설화 전략이 효율적이지 않고 장애인의 지역사회 동참을 위한 조치가 충분하지 않으며’라고 우려하며 38번에서 ‘대한민국이 장애에 대한 인권적 모델을 바탕으로 효과적인 탈시설화 전략을 개발할 것’을 촉구했다. 그럼에도 불구하고 2018년까지 한국 정부는 소규모화 정책으로 일관할 뿐, 탈시설 정책을 수립하지 않았다. 2017년 문재인 대통령 후보는 탈시설지원센터 설치, 자립정착금, 임대주택 확대에 관하여 공약했고, 2017년 7월 문재인 정부 100대 국정 운영과제 42번에서는 탈시설 등 지역사회 정착 환경 조성을 구체적 명시화했으나 문재인 정부는 2018년 임기 3년차가 되도록 탈시설 지원센터를 1개소도 설치하지 않았다.

헌데 문재인 정부가 장애인 권리에 기반하여 정책의 방향을 급격하게 바꾸지 못한 것보다 더 시급한 문제는 정부가 아직도 장애인거주시설을 중장기적인 장애인 정책 모델로 인정하며, 사실상 장애인 정책의 패러다임을 변화시킬 의지가 없다는 데 있다. 2019년 장애인거주시설 예산은 4,800억이 넘는 상황에서 탈시설 예산은 14억에 불과하다. 정책이 이러하니 장애를 가진 사람이 장애를 가졌다는 이유로 가족과 헤어져서는 안된다는 말엔 더러 고개를 끄덕이는 시민도 발달장애인 가진 사람이 시설 밖으로 나와서 자립적 생활을 영위하는 것은 위험하며, 정신장애인이 시설 밖으로 나와서 살아가는 것은 모두에게 위험하다고 단정하기 십상이다. 장애인거주시설의 벽이 높고, 정부가 굼뜨게 움직이는 상황에서 파르하가 검토하여 정책을 설계할 것을 촉구한 장애인의 주거권에 관한 보고서(A/72/2017)는 더욱 빛난다.

파르하는 장애인의 주거권에 관한 보고서(A/72/2017)에서 장애를 가진 사람에 대한 낙인찍기와 배제하는 장애인 인권 패러다임에서 장애인 권리에 기반한 패러다임으로 변화의 필요성을 강조한다. 적절한 주거 안에서 장애를 가진 사람의 잠재력을 언급하며, 예산 심의를 통하여 사용 가능한 최대치까지 장애를 가진 개인이 주택소유권을 보유해야한다고 명시하고 2030년까지 SDGs(Sustainable Development Goals)의 약속된 목표를 실현하기 위한 주거권 실현을 위해 노력이 필요하다고 말한다.

또한 파르하는 보고서(A/72/2017)에서 걱정 주거의 주요 구성 요소로 ▲ 평생 안정적 점유(Security of tenure)를 강제되거에 맞서는 걱정 주거권의 주춧돌로 언급하고 이를 법적 보호를 보장하는 것 ▲ 합리적 가격(Affordability)으로 정부는 정적인 재정적 지원을 통해 장애인이 보장구 비용과, 건강관리 지출 등으로 더 가난해지는 상황의 재정적 장벽을 해소하는 것 ▲ 서비스 가용성(Availability of services)과 ▲ 어떤 장소나 기후 등에서 느끼는 쾌적함(Habitability), ▲ 위치성(Location) 확보를 통한 작업과 의료 등 지원 서비스와 연결되어야 하는 것, ▲ 장벽없는 디자인 등으로 장애인의 참여를 통한 자아실현과 자기포용의 문화적 적정성(Cultural adequacy)을 확보하는 것을 명시했다.

한국 사회에서 파르하가 말하는 장애인의 걱정 주거를 실현한다는 것은 무엇일까? 장애인의 주거정책은 내용에 따라 크게 주택공급 정책, 주거비 지원 및 주택금융 정책, 주택개조지원 정책, 그리고 주택과 서비스가 결합한 지원주택 등으로 구분⁴⁰되는데, 이 중 2018년 서울특별시 조례 제정을 통해 도입된 지원 주택에 관한 내용을 그 해법의 하나로 제한하고자 한다. 지원주택은 ‘주거상황이 극히 불량하거나 적절한 주거를 영위하지 못할 어려움이 있는 자에게 독립적이고 안정된 주거를 제공함과 동시에 자립과 자활 등을 위한 공공서비스를 함께 제공⁴¹하기 위해 도입된 주택인데, 2019년 서울특별시가 공급하는 200채의 지원주택 중 60채가 장애인 주거를 위한 주택으로 정해졌다. 이 주택은 현재 서울시 관할 장애인거주시설에 거주하는 탈시설 장애인을 위한 주택 등으로 제공될 예정이다.

⁴⁰ 2018, 보건복지부, 탈시설자립지원 및 주거지원 방안 연구, 연구요약

⁴¹ 2018, 서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례안

지원주택은 당사자가 직접 계약 주체로 참여하여 2년 단위로 10번 계약하고, 주택 지원과 동시의 복지 서비스를 결합하는 주거 모델이다. 그동안 장애인거주시설 장애인의 탈시설 주택 모델인 자립생활주택(서울시 명칭 기준)은 주택 계약의 주체가 장애인 당사자가 아닌 운영사업자인 한계가 있는데, 지원주택은 이런 한계를 해소하고 주택 공급에 복지 서비스를 적극 결합했다. 지원주택 사업은 복지 부처의 행정 업무뿐 아니라 주택을 공급하는 기관 및 부처, 제도를 설계하는 행정부처와 협력이 필요한데 SH주택 공사를 중심으로 서울시가 추진한 것이다. 중앙정부가 주택 공급에 장애인 항목으로 가산점을 주는 정도로 제한적인 정책을 추진하는 상황에서 탈시설한 장애인뿐 아니라 지역사회서 자립적 주거를 추진하고자하는 장애인도 이용할 수 있는 주거 모델이다. 중앙정부에겐 지원주택 제도를 포함해 구체적인 탈시설 계획을 수립이라는 과제가 남아있다.

파르하가 본 보고서를 통해 한국 사회에 촉구한 바는 장애인 인권 감수성에 기반한 권리 패러다임의 변화다. 장애인을 낙인의 대상이 아니라 잠재력을 가진 시민으로 대하는 태도를 바탕으로 정책을 변화하는 것이다. 주택이 누군가에겐 자본수익을 창출하는 투자의 대상으로 여겨지고, 통화량의 계속적 증가로 주택 가격의 인플레이션 현상이 계속 발생하며 소득격차는 날로 가속화되는 상황에서, 장애를 가진 사람의 삶을 고민하며 가난하고 장애를 가진 이들의 주거권을 보장하기 위한 구체적 계획 수립이 절실하게 요구되는 시기이다.

청년 주거 문제의 현황과 개선 방향

최지희 민달팽이유니온 위원장 / 주거권네트워크

갈수록 심화되어가는 한국 사회의 전반적인 불평등과 사회구조적 문제로 주거문제 역시 갈수록 심각해지고 있다. 특히 그중에서도 더욱 더 부조리한 주거환경에 놓일 수 밖에 없는 여성, 노인, 청년 등의 차별과 배제를 겪는 계층에 대한 특보의 인지와 권고사항들에 대해 연대의 마음을 전한다.

1. 더 이상 유효하지 않은 패러다임의 과감한 전환 필요

최근 급증한 1인 가구의 대다수를 구성하고 있는 청년층은 ‘지옥고’로 대표되는 주거불안과 열악한 주거환경, 높은 주거비를 겪고 있는 대표적인 주거취약계층이다. 그러나 특보가 언급하였듯 정부의 주거정책은 여전히 이성애 부부와 정상가족에 초점이 맞추어져 있다. 청년을 위한 현재 주거정책들은 끊임없이 ‘일하면’ ‘결혼하면’ ‘출생하면’이라는 조건을 붙이고 있다. 대표적으로 현재 청년 주거의 문제를 겪는 계층과 신혼부부는 완전히 다른 계층임에도 불구하고 현 정부의 주거복지로드맵에서는 ‘청년·신혼부부’로 묶어서 청년층의 주거 대책을 발표하였다. 이 ‘청년·신혼부부’ 정책은 사실상 신혼부부(중에서도 다자녀, 고소득 부부)에 초점이 맞춰져있고 높은 비용, 자가 소유를 전제로 한 정책이다보니 필연적으로 저소득, 1인 가구, 비혼, 여성 등 주거취약계층이면서 기존의 정상성의 범주에 들지 않는 사람들의 주거문제와 삶의 형태를 배제시킨다.

이미 사회구조적으로 ‘빚내서라도 집을 사서’ 주거 안정을 얻는 방법이 불가능함에도 불구하고, ‘세입자’ 주거 안정을 위한 정책 기조 역시 전무하다. 전 세대 내에서 주거 상황 사다리가 끊어졌고, 이는 특히 청년으로 대표되는 비적정주거에 머무르고 있는 이들에게는 더 이상 안정적인 주거로의 신규 진입이 어려운 상황임을 의미한다. 토지, 집에 대한 공개념과 권리의식을 전제하지 않고 비정상적으로 치달는 주택시장을 제어하지 못한 채로 새로운 주택을 공급해봤자, 더 이상 자가보유율이 유의미하게 증가하지 않고 이미 주택을 보유한 사람들의 보유건수를 높이며 자산 불평등을 심화시키고 있다. 이 과정에서 계속 비정상적으로 높아지는 주택 가격과 임대수익 최대화를 위해 열악해지는 주거 환경이 곧 ‘지옥고에 사는 청년들’의 주거문제로 가시화된 것이다. 이런 상황에서 ‘지금 당장 이용할 수 있는 정책으로서’, ‘차선택으로서의’ 금융지원 정책에 대한 수요를 마치 청년층의 선호가 대출 정책인 것처럼 안일하게 분석하고 있다. 부동산 시장에 대한 개입과 주거권 보장을 위한 제도를 마련하는 본질적인 구조를 바꾸지 않고, 임대시장의 가격을 상향시키며 현재의 빈곤 비즈니스를 떠받치는 금융지원 등의 정책만을 펴는 것에 강력한 우려를 표한다.

2. 기존의 제도에서 차별과 배제를 받는 청년

한국 사회의 주거정책은 사실상 수요에 비해서는 턱없이 부족한 공공임대주택으로 집중되어왔다. 그러나 특보가 언급하였듯이 기존의 공공임대주택 체계 내에서는 1인 가구이자 청년은 입주하기가 어렵다. 이는 특보가 언급하였던 1인 가구의 특성 뿐만 아니라, 나이가 어리다는 청년의 특성에 대한 차별로부터 기인한다. 사회보장체계의 근간에서도 ‘가구’를 중심으로 보고, 소득 외에도 ‘자산’이 복지 기준을 왜곡하는 요소로 복잡하게 얽혀있으면서 ‘아직 결혼하지 않은 단신 청년’에 대한 정책과 사회적 논의를 불가능하게 만든다. 청년 당사자들이 지속적으로 이에 대한 문제를 제기해옴에 따라 조금은 나아지고는 있지만, 나이에 따른 차별과 배제는 여전히 상당 부분 존재한다. 최근 산정 기준에서 부양의무제를 폐지한 ‘주거급여’ 개정에서도 20대 청년들만 제외된 것이 그 대표적인 사례이다. 기존의 정책 체계 내에서 연령 등의 청년의 특성을 이유로 배제되고 있는 차별적 조치들의 개선이 시급하다.

3. 최소한의 규제도 없는 민간임대시장으로 내몰린 청년

특보가 주요한 지점으로 언급하였듯이, 현재 한국 정부에서는 민간임대주택에서의 임대료와 주거의 질을 안정화하기 위해 어떠한 규제도 하지 않는다. 누구에게나 반드시 필요한 ‘집’의 특성은 무시한 채 투기 수단으로 강력히 자리 잡은 한국 사회의 민간임대시장에서 청년들은 턱없이 높은 주거비, 절대적으로도 상대적으로도 열악한 주거 환경, 끊임없이 불안하게 유동하는 주거 안정성의 삼중고를 겪고 있다. 높은 RIR 비율, 서울·경기 지역의 살인적인 통근/통학시간, 점차 높아지는 비독립 청년인구, 나아지지 않는 출생률 등이 현재 청년들이 겪고 있는 주거 문제의 단적인 결과이다. 이는 비단 수도권에 집중된 현상이 아니며, 비수도권이라고 하더라도 인구가 집중되는 지역에서 동일한 수준으로 보이는 현상이자 지역경제가 열악한 곳이라도 소득이 함께 낮아지며 같은 양상을 보인다.

겉으로 멀쩡해보이는 원룸이라고 하더라도 불법으로 용도가 변경되거나 증·개축된 경우가 많다. 청년과 전통적인 빈곤층을 대상으로 하는 임대시장이 완전하게 음성화 되어 있기 때문에 이런 현상이 가능한 것이다. 투기와 탈세 등을 유지하기 위해, 전입신고를 못하게 하거나 관리비를 우회하여 인상하는 등의 부작용이 만연한다. 높은 임대료와 열악한 환경, 권리 침해 등에 대한 최소한의 관리와 감독이 필요하다. 사업자들에게 과도한 혜택을 주고, 임대사업 투명화를 마치 선택지인 것처럼 제시하는 ‘임대사업자 등록제’와 같은 방법이 아니라, 전면적인 임대 소득 투명화가 필요하다. 이를 통해 민간임대시장의 ‘시장 정상화’를 통해야만 청년의 주거 문제를 비롯한 주거 문제 해결이 가능하다. 현재로는 주택/주택 이외의 거처에 넓게 분포하는 ‘비적정주거’에 대한 실태 파악조차 되어 있지 않은 상황이다. 민간 임대 시장의 양성화를 통해 실태를 파악하고, 계약갱신청구권·전월세상한제 도입과 같은 주택임대차보호법 개정을 통한 세입자 권리 보장을 동시에 진행하는 것이 청년 주거문제뿐만 아니라 보편적인 주거권을 보장할 수 있는 핵심 요소이다.

주거권 증진을 위한 국가인권위원회 역할

송오영 국가인권위원회 사회인권과장

I. 들어가며

먼저 주거권 문제에 깊은 관심을 가져주시고, 특히 고시원 등 열악한 상황 속에서 살고 있는 분들의 인간다운 삶을 위해 많은 고민과 지지를 해주신 발제자.토론자 분들께 감사드립니다.

2018년 5월, 유엔 적정주거특별보고관이 한국을 방문했을 때 시민사회와 함께 이 문제에 대해 고민하고 논의하는 자리를 가졌었는데, 2019년 3월 유엔 총회에서 방한결과보고서가 공식적으로 채택되고 이에 대한 권고 이행을 논의하게 되어 매우 뜻깊고 의미있다고 생각함.

오늘 토론과 발제에서는 많은 이야기가 나왔는데, 저는 주거권과 관련한 국가인권위원회의 추진 사항에 대해 말씀드리고, 향후 역할 등에 대해 고민하고자 함.

II. 주거권 관련 국제인권 기준 및 국가인권위원회 권고 현황

「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(사회권규약) 제11조에 따르면, 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정함.

대한민국은 1966년 12월 사회권규약을 채택하고, 1976년 1월부터 발효되었으며, 2017년 사회권규약위원회가 제4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해를 통해 권고한 사항을 이행할 의무가 있음.

사회권규약위원회는 노인들이 가능한 한 오랫동안 집에 머물수 있도록 하고, 지역사회 기반 돌봄을 증진할 것, 노숙의 근본원인을 다루고 노숙자 개인을 위한 장기적인 해결책을 추구할 것, 사회주택을 포함하여 적절하고 부담 가능한 주택의 이용가능성을 증가시킬 것, 불합리한 주거비용 등 개선, 강제퇴거 시 적절한 보호 제공 등을 권고함.

국가인권위원회는 사회권규약위원회의 권고 관련한 대응 등 주거권 관련하여 몇 차례 정책 및 제도개선 권고 등을 수행한바 있으나 더 많은 관심과 정책권고가 필요하다는 지적이 있음. 주거권 관련하여 인권위가 정부 등에 권고한 사항은 아래와 같음.

1. 강제철거 시 거주민 인권보호를 위한 정책권고(2009)

국토교통부장관에게는, 충분한 사전고지, 사전협상 및 적절한 보상이 없는 강제철거와 사람이 살고 있는 주택에 대한 강제철거, 겨울철과 야간 등 부적절한 시기의 강제철거 등을 금지하도록 법률 개정을 권고하였음.

행정안전부장관에게는 행정대집행 과정에서 발생하는 폭력을 예방하고 금지하는 규정을 마련하고 불이행시 처벌할 수 있는 규정을 법률에 신설할 것을 권고하였음.

경찰청장에게는 강제철거 현장에서 발생하는 철거업체 및 경비업체 직원에 대한 폭력문제를 예방하고 처리하기 위한 관리감독 강화를 권고하였음.

2. 노숙인 인권상황 개선을 위한 정책권고(2013) 中

보건복지부, 국토교통부장관 및 광역지방자치단체장에게는 노숙인에게 지지주택이 공급될 수 있도록 하고, 보건복지부에는 노숙인 일시보호시설 증설 및 일시보호시설의 면적기준과 시설기준 마련, 국토교통부에는 주거취약계층 지원을 위한 정부의 주택종합계획 수립 시 노숙인의 주거안정 대책 검토를 권고하였음.

3. 노인 인권상황 개선을 위한 정책권고(2013) 中

국토교통부장관에게 소득이 일정하지 않은 노인임차가구의 안정적 생활보장을 위해 다양한 형태의 고령자용 공공임대주택 공급 확대, 최저 주거기준에 미달되는 주거에 대한 환경개선 기준 마련 및 주택개조방안 강구 등을 권고함.

4. 농축산업 이주노동자 인권상황 개선을 위한 정책권고(2014) 中

고용노동부장관에게 법령에 이주노동자 숙소 기준을 마련하고, 숙소기준의 준수에 관한 사항을 점수제 외국인력 배정방식'에 반영하고, 근로계약서에 숙식비와 그 지급방법에 대해 명확히 기재할 것을 권고함.

5. 건설업 이주노동자 산업재해 예방 및 근로조건 개선방안 권고(2017) 中

고용노동부 장관에게 외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침 정비, 임시주거시설의 주거환경 기준 마련 및 관리감독 강화 권고함.

6. 여성 이주노동자 인권개선을 위한 제도개선 권고(2018) 中

고용노동부 장관에게 여성 이주노동자가 남녀가 분리된 공간에서 거주할 수 있도록 지도감독 강화 및 이에 미비한 사업장에서 근무하는 이주노동자의 사업장 변경 허가를 권고함.

7. 비주택 거주 인권상황 실태조사(2018) 및 제도개선 검토(2019)

고시원 등 열악한 주거에서 거주하는 사람들의 인권실태를 조사하고, 이를 토대로 제도개선 권고안을 준비 중임.

8. 농어촌노인 인권증진을 위한 제도개선권고(가칭, 2019. 4.) 中

농어촌 지역은 노후화된 재래식 주택에 노인이 거주하는 비율이 높고, 특히 독거노인의 경우 불규칙하거나 불균형한 식사, 목욕시설 및 수세식 화장실 보급 저하 등으로 인해 주거.영양.위생 여건이 열악함.

이와 관련하여 2014년부터 농림축산식품부는 농촌의 고령화와 독거가구 비율 증가 및 열악한 생활여건 개선을 위해 고령자 친화형 공동시설(공동생활홈, 공동급식소, 작은목욕탕) 지원 사업을 실시하고 있고, 이에 대한 만족도가 매우 높은 것으로 나타남

이 중 공동생활홈 사업은 독거 및 고령노인 등 취약계층을 위한 거주공간을 제공하고 있는데, 이를 통해 혹한기와 혹서기에 노인 건강을 보호하고, 소외와 고독감에서 비롯되는 우울증을 예방하는 역할 등을 수행함.

그런데 공동생활형의 97%는 공동거주형으로 조사되었고, 기존 마을회관 등을 개보수하여 운영하고 있음. 공동거주형은 시설 내 취침과 취사 및 생활을 공동으로 하는 유형을 의미함.

한 연구결과에 따르면 공동거주형 1인당 면적기준은 6.0㎡로 나타난 사례도 있어, 이를 주택으로 본다면 「주택법」에 근거한 최저주거기준(14㎡)에 미달하고, 시설로 본다면 「노인복지법 시행규칙」 제17조에서 규정한 노인주거복지시설 1명당 연면적 기준 15.9㎡에 미달함.

또한 다수 노인의 공동생활로 인해 프라이버시 확보, 취침공간 협소, 화장실 문제 등이 제기되고 있음.

따라서 인권위는 공동거주형이 최저주거기준 충족 등 인권적 관점에서 운영될 수 있도록 농림축산식품부가 점검하고, 관련 법령을 정비하기 바란다는 내용으로 권고를 결정함.

Ⅲ. 시사점 및 마무리

인권위의 권고 사항 중 일부는 주거권 관점에서 검토가 진행된 바 있으나, 주거권 자체의 증진을 위한 권고는 많지 않았던 것으로 생각됨.

집은 단순히 물리적 공간이 아니라, 사람이 살고 있는 터전으로서 이 집에서 인간답게 사는 것이 모든 권리의 기초가 됨.

작년 7월 사회인권과가 신설된 만큼, 주거권 증진 및 보호를 위한 인권위 역할을 조금 더 고민하고, 국제인권기준에 부합하는 방향으로 정책이 수행될 수 있도록 모니터링하고 많은 전문가 의견을 경청하겠음.

특히 작년 실태조사를 통해 비주택 거주민의 주거권 문제를 진단하고, 이에 대한 유엔 적정주거특별보고관의 권고 등 국제인권 기준에 따라 제도개선 방안을 마련하여, 우리 사회 취약계층의 주거권 문제 해결에 기여할 수 있도록 노력하겠음.

본 토론문 자료는 개인이 작성한 글로서, 위원회의 공식 입장과 다를 수 있음을 참고하여 주시기 바랍니다.

국토교통부

김석기 국토교통부 주거복지정책과장

고용노동부

나예순 고용노동부 외국인력담당관

보건복지부

이용준 보건복지부 자립지원과 사무관

유엔 적정주거 특별보고관 권고안 이행을 위한 토론회

발행일 2019.04.29.

발행처 주거권 실현을 위한 한국 NGO 모임

문의 참여연대 사회복지위원회 (02-723-5056, welfare@pspd.org)
