

최저주거기준과 반지하 주택

지규현

한양사이버대학교

목차

1. 문제제기
2. 최저주거기준 현황과 문제점
3. 반지하 주택 현황과 문제점
4. 개선방안

1. 문제제기

□ 최저주거기준과 반지하 주택을 왜 다루어야 하는가?

- 「헌법」 제34조 제1항

모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.



- 「헌법」 제35조 제1항

모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

- 「헌법」 제35조 제3항

국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

1. 문제제기

□ 최저주거기준과 반지하 주택을 왜 다루어야 하는가?

● 「주거기본법」 제2조 (주거권)

국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.

● 「주거기본법」 제3조 (주거정책의 기본원칙)

국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.

1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 “주거지원필요계층”이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것
3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것
4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것
5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것
6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것
7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
8. 저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것
9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것

1. 문제제기

□ 그러나, 현재 우리는

- 영등포 쪽방촌, 한 평 남짓 크기에 창문도 작다



- 서울 관악구 부근 한 빌라 반지하에 폭우로 침수된 일가족 3명이 갇혀 신고했지만 결국 사망했다 (2022.8.8)



최저주거기준에 미달한 가구를 위한 대책은?

2. 최저주거기준 현황과 문제점

□ 최저주거기준

● 「주거기본법」 제17조

주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경 요소 등의 사항이 포함
국토교통부 고시 「최저주거기준((구)국토해양부 공고 제2011-490호)」

● 「최저주거기준」 제2조(최소주거면적 등)

가구원 수(인)	표준 가구구성 ¹⁾	실(방) 구성 ²⁾	총주거면적(㎡)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준

4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준

5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준

6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준

2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함

3) 비교 : 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. 최저주거기준 현황과 문제점

□ 최저주거기준

● 「최저주거기준」 제3조

주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식 화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.

● 「최저주거기준」 제4조

주택은 안정성·쾌적성의 확보를 위하여 다음 각호의 기준을 모두 충족하여야 한다.

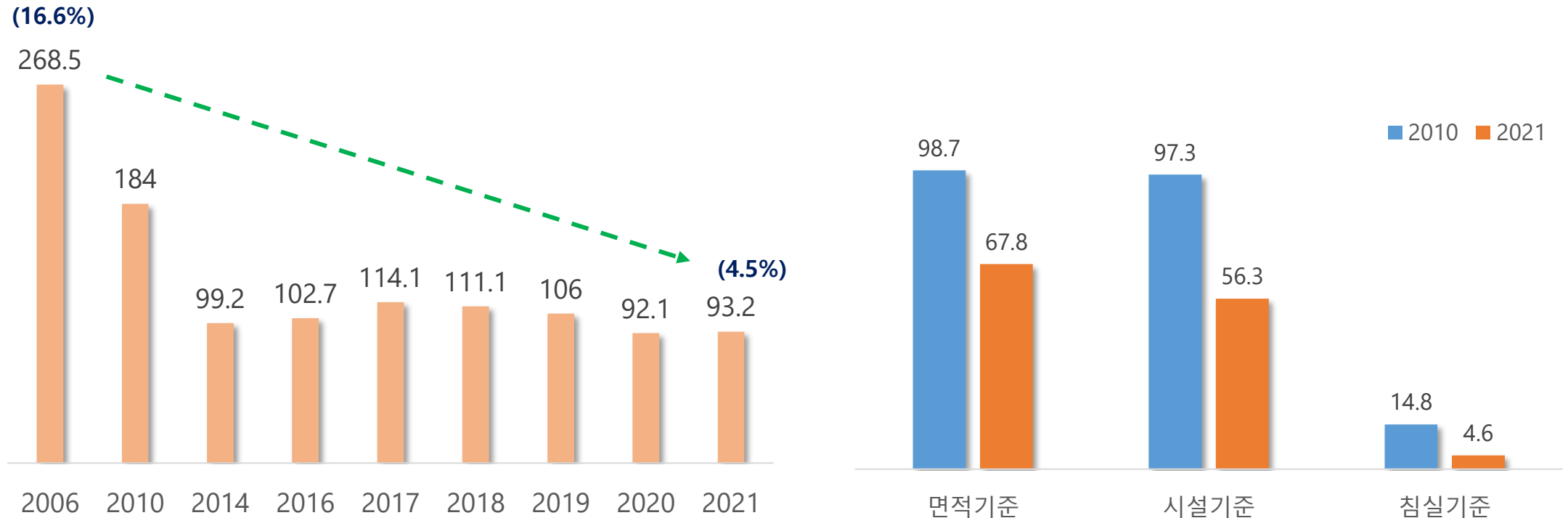
1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다.
2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.
3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다.
4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니된다.
5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.

2. 최저주거기준 현황과 문제점

□ 최저주거기준 미달가구는 얼마나 되나?

- 2006년 268.5만 가구(16.6%) → 2021년 93.2만 가구(4.5%)

2003년 최저주거기준의 법제화 이후 최저주거기준 미달가구의 규모 및 비율을 주거정책의 주요 계획지표로 관리한 결과 이는 지속적으로 감소 → 그러나, 아직도 약 100만가구가 최저주거기준 미달가구



자료: 국토교통부(2001), 2020년도 주거실태조사-연구보고서

2. 최저주거기준 현황과 문제점

□ 주거의 질을 나타내는 지표로서 역할에 부합하는 기준인가?

● 안정성 및 쾌적성 확보를 위한 구체적인 판단 기준 필요

미국 샌프란시스코의 Housing Code

- 채광·환기와 관련하여 거실과 바닥면적의 1/12 또는 10 평방피트(0.9m^2) 이상의 창문면적을 확보할 것 거실과 방의 창문이 절반 이상 개폐 가능한 구조일 것
- 침실의 창문이 채광이 되는 쪽으로 나 있을 것 등

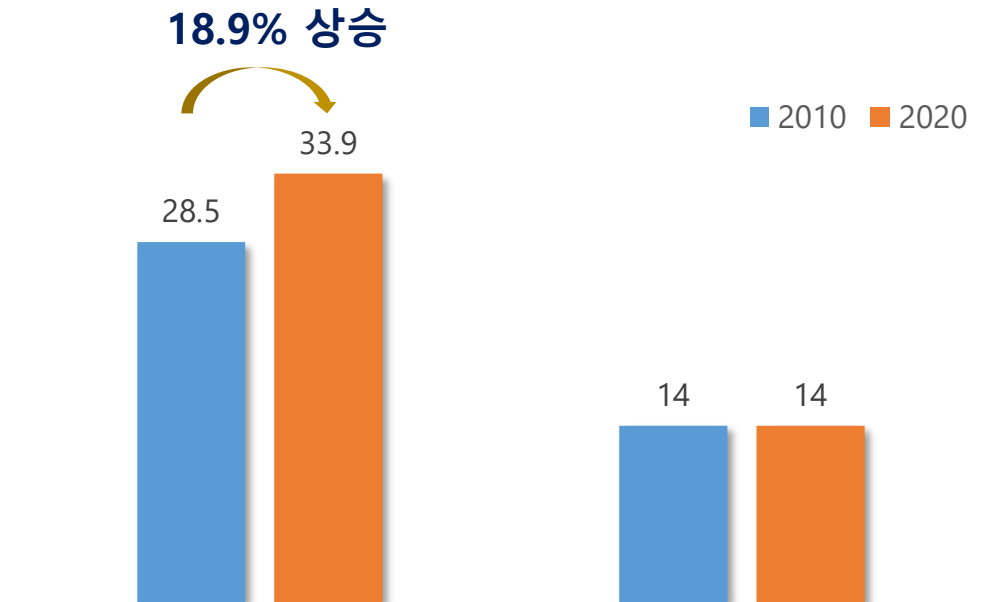
● 1인 가구 최저주거면적 상향 필요

1인당 평균 주거면적 28.5m^2 (2010년) → 33.9m^2 (2020년)

1인당 최저 주거기준 14.0m^2 (2011년) → 14.0m^2 (2020년)



👉 1인가구 최저주거면적 30m^2 로 상향 입법발의(2022년)



1인당 평균주거면적

1인 가구 최소주거면적

자료: 국토교통부(2022), 2021년도 주거실태조사-연구보고서

3. 반지하 주택 현황과 문제점

□ (반)지하주택의 개념

● 건축법 제2조 1항 제5호

지하층을 거실로 사용하는 주택을 지하주택

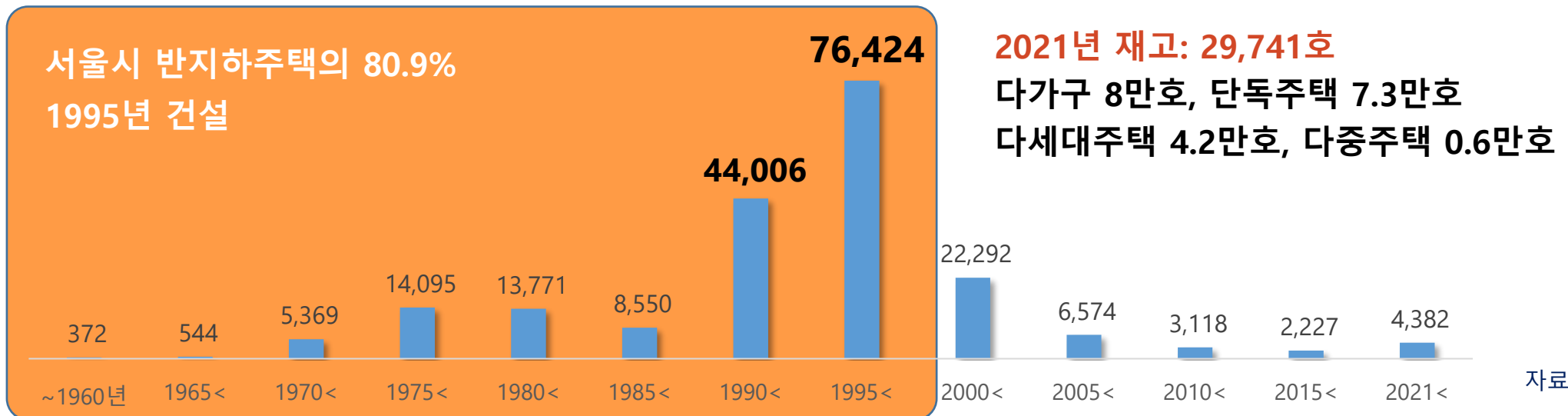
- 법적기준으로 지하층은 건축물의 바닥이 지표면 아래에 있는 층을 의미하며, 지하주거는 바닥에서 지표면까지 평균 높이가 해당 층 높이의 1/2이상이 주택의 거실공간으로 사용되는 주택

1962년 건축법에는 지하주택이 허용되지 않았으나, 1970년 지하층 설치가 의무화(대피 용도) → 지하공간을 불법적으로 주택을 임대하기 시작

1975년 건축법 규정을 완화하여 사실상 지하주택을 허용

1984년 건축법 개정으로 지하층의 규정을 2/3 이상에서 1/2로 완화하여 당초 방공호 기능을 포기 → 지하주택 양산

1984년 다세대라는 새로운 주택유형 등장하면서, 소유가 가능한 지하주택 건설 → 1990년 다가구 주택 신설하여 임대용 지하주택도 건설도 급증



3. 반지하 주택 현황과 문제점

□ (반)지하주택을 선택한 이유는?

● 같은 비용으로 지상보다 비교적 넓은 주거공간 확보

내부 상태는 만족스럽지 못하나, 입지 이점

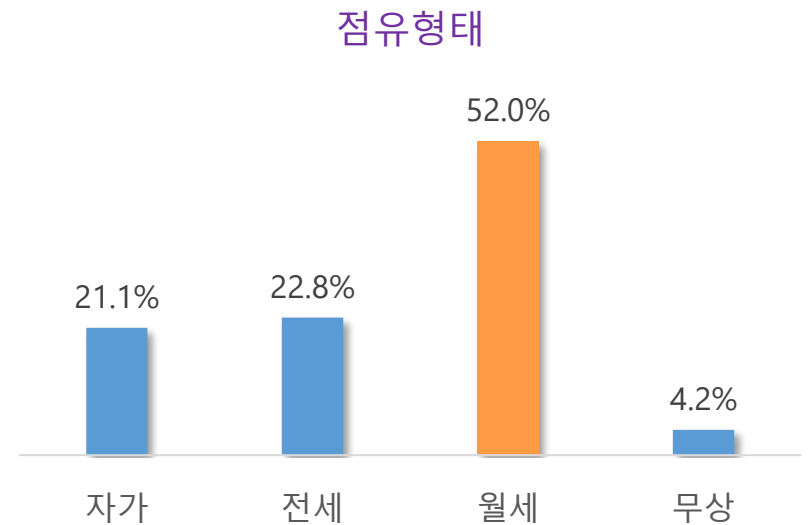
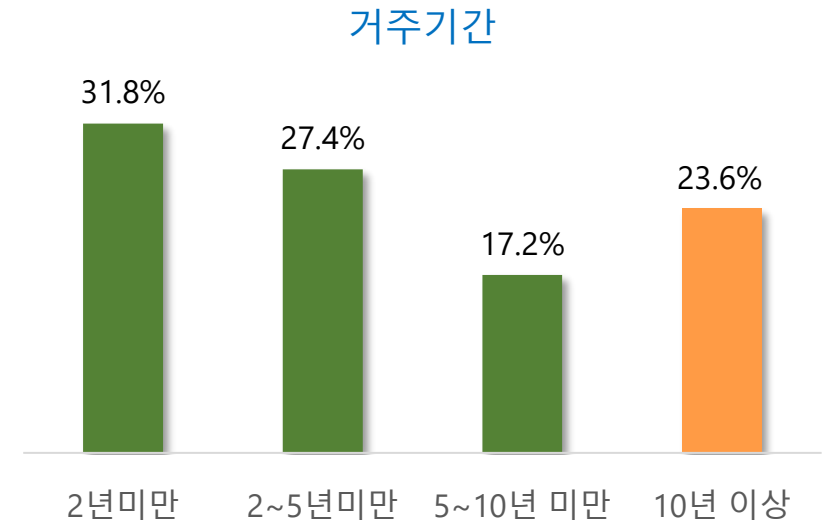
노인가구 28.8%, 아동가구 9.0%, 장애인 가구 14.6% 거주
10년 이상 거주 23.6%

월세 52%

지하주택 거주가구

	전체	노인가구	아동가구	장애인가구
전체	20,926,710	27.6%	23.1%	10.7%
(반)지하	327,320	28.8%	9.0%	14.6%
옥상	65,603	17.1%	10.0%	9.9%
주택이외 거처	448,324	26.1%	6.0%	8.6%

자료: 통계청, 인구주택총조사 20% 표본, 2020년



3. 반지하 주택 현황과 문제점

□ 서울시의 방안

● 반지하주택 ‘주거목적 용도’ 전면 불허

‘반지하 주택 일몰제’ 추진: 10~20년 유예기간을 주고 순차적으로 반지하 주택 없애 나감

현재 거주 중 세입자 이전 후 비주거용 용도 전환 유도 → 리모델링 지원, 정비사업 추진시 용적률 혜택

● 공공 사업 추진: 빈집 매입사업, 정비사업 등

세입자 이전 후 빈 공간을 ‘빈집 매입사업’을 통해 리모델링, 주민 공동창고, 커뮤니티 시설로 활용

상습 침수 또는 우려구역 대상을 모아주택, 재개발 등 정비사업을 통해 환경개선

● 주거상향 지원사업

반지하 거주 세입자 주거상향 지원: 공공임대주택 입주 지원, 주거바우처 제공 등

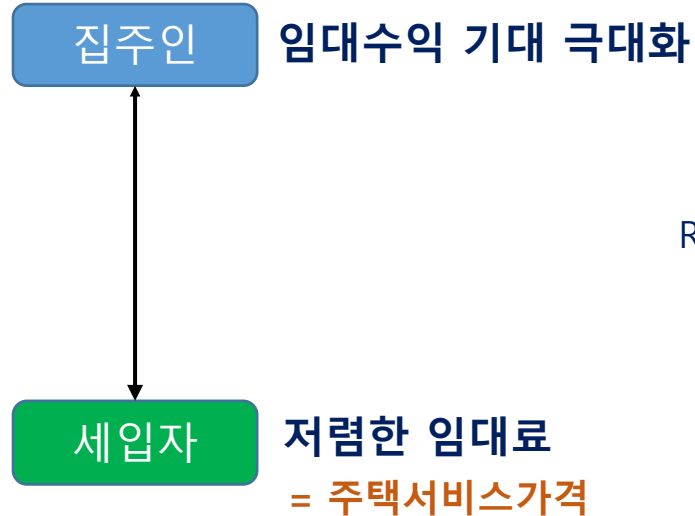
● 증장기 관리

반지하 주택 20만호 대상으로 전수조사, 데이터베이스 구축 및 위험단계 구분 관리

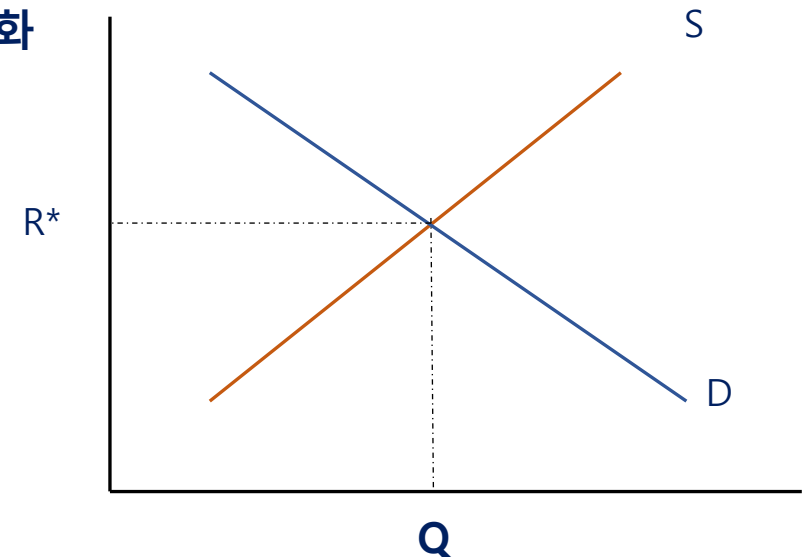
4. 개선방안

□ 최저주거기준 미달가구(지하주택 포함)의 시장기능

● 집주인과 세입자 이해관계



수도권 저층주거지 지하주거 임차가구
평균 소득 182만원



● 서울시 기준 반지하 연간임대시장 규모

서울시 반지하 주택수: 약 32만호, 평균 월세 34만원

연간 임대시장 규모: 약 13조원(32만호*34만원*12개월)

서울시 고시원, 옥탑방 거주 가구수 까지 포함하면?



**최저주거기준 미달가구
주거복지지원 대상**

4. 개선방안

□ 대안별 효과와 한계

● 주거목적 용도 불허하면?



집주인

임대수익 기대 극대화

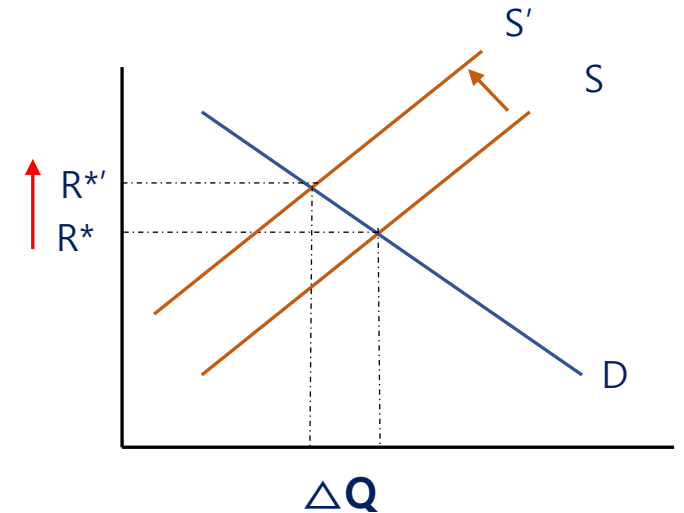
임대수익 감소

→ 사용 가능 주택 임대료 인상

세입자 지불 가능 임대료 수준의
주택으로 이동 → 풍선효과

세입자

저렴한 임대료



풍선효과: 반지하 주택의 대안으로 고시원, 옥탑방으로 주거이동

● 정부의 보완대책

세입자 지불 가능 임대료 수준으로 주거상향지원

→ 서울시 반지하 주택의 10%만 이전하더라도 연간 임대료 1.3조원 규모의 임대주택 공급 필요

주거목적 용도 불허로 인한 임대인 수익보전 방법은?

→ 비주거용 공간으로 활용 대안 마련: 임대인 현재 월세 수익 수준의 임대료 보전

4. 개선방안

□ 대안별 효과와 한계

● 정비사업으로 물리적 공간 개선



집주인

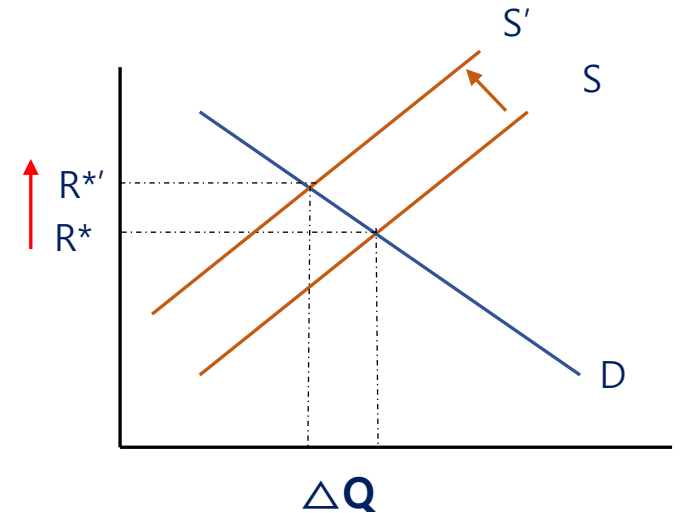
임대수익 기대 극대화

집주인 자산 가치 증가로 임대수익 보전되나, 잔여주택의 임대료 인상

세입자 지불 가능 임대료 수준의 주택수 감소 → 임대료 상승

세입자

저렴한 임대료



● 정부의 보완대책

최저주거기준 미달주택 거주가구수는 감소하나, 정비사업으로 물리적 환경 개선으로 임대료 상승과 잔여주택 임대료 상승
→ 결국, 지불능력 보전을 위한 재정지원은 필요(소득지원 병행 또는 재개발임대주택 공급)

잔여주택은 공공이 매입하여 주거환경 개선 후 재 임대

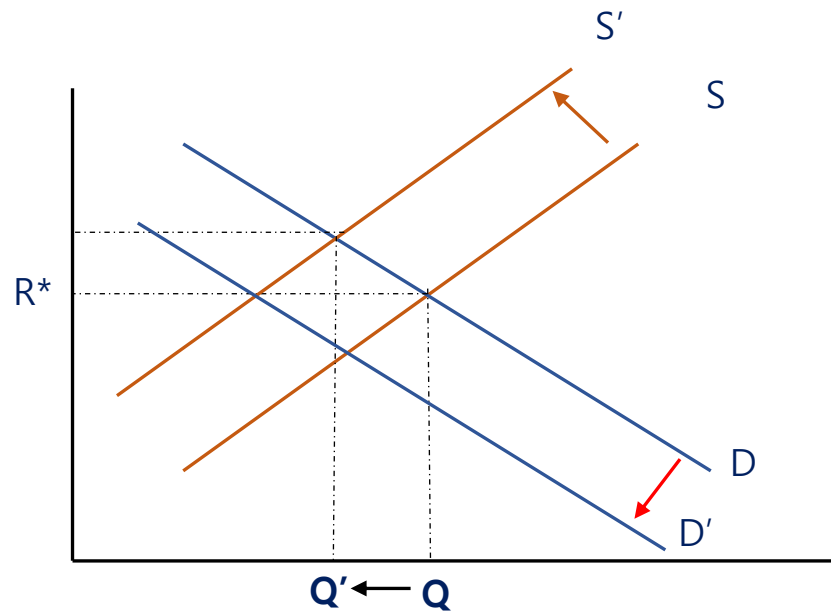
4. 개선방안

□ 좀 더 나은 방안은 있는가?

● 최저주거기준 미달주택 거주가구의 존재를 인정한 상태에서 대안 모색

최저주거기준 미달주택을 완전히 없앨 수 있는가?

최저주거기준 미달주택에라도 거주해야 하는 가구가 존재할 수 밖에 없다.



정부

화재·침수 피해 위험 최소화를 위한 안전대책 마련
 신규 건축허가 제한 등 제도 및 법령 정비
 주거상향지원 정책 정비

지원

NGO

적은 재원으로 최저주거기준 미달가구의
 주거환경개선사업 활성화 지원

- 최저주거기준 미달주택을 줄이고($S \rightarrow S'$)
- 주거비지원을 통해 반지하 주택수요를 줄여나가야($D \rightarrow D'$)

4. 개선방안

□ NGO 중심의 주거환경개선사업 활성화 필요(예시)

위치	성동구 독섬로9길 15 반지하층
가정상황	2인 가구, 직장암 투병중인 50대 아들과 연로한 80대 노모 거주 항암치료를 위해 주3회 병원 입원치료로 경제활동 불가능한 상황
주거상황	<ul style="list-style-type: none"> · 반지하층에 위치한 가구 · 천장 누수로 천정 틀 손상 · 싱크대 부식으로 조리환경 열악 · 외부 공용화장실 사용시 높은 계단 턱으로 인해 보행 동선 불편 · 현관문 노후로 개폐가 난이함
주거환경 개선사항	<ul style="list-style-type: none"> · 천장 누수로 인한 도배 · 불박이장 및 수납장 맞춤 제작하여 수납 공간 확보 · 싱크대 교체, 수납장 맞춤 제작 · 외부 계단 낙상 사고방지를 위해 높이 조절 · 현관문 교체



참여 및 협업기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여인원: 39명(재학생 36명+졸업생 3명) ○ 협업기관: 성동구자원봉사센터, 성동구 드림센터
재원조달 (독봉 10, 11호)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현금기부금: 12,861,900원(재학생 외 48인) <ul style="list-style-type: none"> - 식사지원: 2,400,700원 ○ 물품기부: 5,018,000원 <ul style="list-style-type: none"> - 가구제작, 싱크대 선반, 부자재, 폐기물 1톤 차량지원 등

자료: 한양사이버대학교 2022년 똑딱똑딱봉사단, 재능기부 프로젝트