




이슈브리프
ISSUE BRIEF



발행일 : 2020년 12월 10일 (목)

CONTENTS

- 서울 1인 가구의 다양한 정책 니즈와 시사점
- 주거권보장 중심의 주거정책 추진 필요성과 과제

이슈브리프

(IB 2020-15)

CONTENTS

- I. 서울 1인 가구의 다양한 정책 니즈와 시사점 / 1
- II. 주거권보장 중심의 주거정책 추진 필요성과 과제 / 9

발 행 인: 지상욱

편 집 인: 김창배

편집위원: 임춘건, 이윤식, 나경태

편집간사: 김진솔

발 행 일: 2020년 12월 10일

발 행 처: 여의도연구원

인 쇄: 디엔시파크

Contents_

금주(12월 2째주)는 1인가구 정책니즈, '주거-복지' 연계 주거정책 등 2편의 이슈를 다뤘습니다. 제1편에서는 급증하는 1인가구의 세대별 분야별 특성을 살펴보고 이들의 다양한 니즈를 반영하는 맞춤형 정책의 필요성을 역설했습니다. 제2편에서는 주거안정 및 주거복지 향상을 취지로 한 '주거기본법'의 기본 내용을 설명하고, 해당법의 실효성을 강화하기 위한 주거-복지정책의 연계성 방안을 모색했습니다.

제1편: 서울 1인 가구의 다양한 정책 니즈와 시사점 (장경수 선임연구원)

2010년 이후 서울시 인구가 감소하는 가운데 1인 가구는 지속적으로 급증. 1인 가구는 전 세대에 걸쳐 전반적으로 증가세이며 관악구>중구>종로구>광진구 순으로 높은 편. 상당수가 고시원·원룸 등 비주거지에 전·월세로 거주하면서 주거 불안정 및 경제적 부담에 직면. 또한 노후준비 부족, 건강·돌봄 위기, 안전 불안 등 잠재적 불안감에도 노출. 따라서 1인 가구의 특성에 따른 정책 니즈를 충족할 수 있는 세대별·분야별 맞춤형 정책 마련이 시급

제2편: 주거권보장 중심의 주거정책 추진 필요성과 과제 (이종인 수석연구위원)

국민의 주거안정과 주거수준 향상의 취지를 담은 '주거기본법'이 제정된 지 5년이 경과 하였음에도 주택정책과 주거복지와의 조화·연계가 원활하지 못함. 향후 동 법의 입법 취지에 맞춰 주택문제와 주거복지 문제를 조화시켜 나갈 필요. 보고는 ① 임대주택 절대부족 문제 해소를 위한 민간부문 참여 확대 ② 저소득층 주거복지 확대를 위한 지역 맞춤형, 수급대상 확대 ③ 주거기본법 상 유도주거기준의 명확한 설정 등을 주거와 복지의 효과적 연계를 위한 정책과제로 제언함

II. 주거권보장 중심의 주거정책 추진 필요성과 과제

작성: 이종인 수석연구위원 (lee.jong.in@ydi.or.kr)

국민의 주거안정과 주거수준 향상의 취지를 담은 ‘주거기본법’이 제정된 지 5년이 경과하였음에도 주택정책과 주거복지와의 조화·연계가 원활하지 못함. 향후 동 법의 입법 취지에 맞춰 주택문제와 주거복지 문제를 조화시켜 나갈 필요. 본고는 ① 임대주택 절대부족 문제 해소를 위한 민간부문 참여 확대 ② 저소득층 주거복지 확대를 위한 지역 맞춤형, 수급대상 확대 ③ 주거기본법 상 유도주거 기준의 명확한 설정 등을 주거와 복지의 효과적 연계를 위한 정책과제로 제언함

1. 분석 배경

- 주거문제는 생존과 인간다운 삶을 위한 필수 요건이자 가족유지 및 지역사회 구성 차원에서 사회 통합의 의미를 지님
 - 그동안 정부의 주거·주택정책은 주택물량을 확대·조정해 부동산 활성화 또는 투기 억제 효과를 이끌어내는 양상이 주기적으로 반복
 - 저소득·빈곤층 대상의 보편적 주거복지 향상을 위한 목소리가 정책에 반영되기도 했음

〈표 II-1〉 역대 정부별 주택시장 및 정책패턴

구분	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜
주택시장	호황	안정→침체	침체→안정	호황	안정→침체	침체(→안정)
정책패턴	억제	약한 억제	부양	강한 억제	억제→부양	(부양)

- 한편, 최근 주거안정 중심의 정책 패러다임 전환의 필요성이 지속적으로 제기되어 옴

- 국내·외 경기침체와 저성장기조가 지속되며 주거소비자의 실질소득이 감소되고 있으며, 고령화 및 1인 가구 비중이 지속적 증가하며 소형 주택에 대한 선호 확대로 임대주택·소형주택 수요가 급증
- 지금까지는 주택이 재산형성의 주된 통로의 하나였으나, 앞으로는 안락한 주거생활의 수단으로 인식될 것으로 보임
- 주거안정과 주거수준 향상을 통한 주거복지 확립, 이른바 국민의 주거권 실현은 시대적 사명이 되고 있음

○ 주거생활이 인간의 기본적인 인권의 하나라는 인식 확산을 배경으로 2015년에 「주거기본법」이 제정됨(6.22 제정, 12.23 시행)

- 동 법 제정으로 주거권이 실정법적 인권의 하나로 자리매김했으며, △주거종합계획, △주거정책심의위원회, △최저주거기준, △유도주거기준 등 주거약자를 위한 기본정책 사항들이 입법화됨
- 당시 여당(새누리당) 주도로 주거기본법 제정을 위해 여-야 합의를 이끌어냄¹⁾
- ※ 「주거기본법」상 주거권(법 제2조): 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리
- 한편, 일본의 경우 2006년 「주생활기본법」 제정을 계기로 ‘주택공급 물량 조절’에서 주거복지와 주거안정 등 ‘주거의 질을 중시’하는 방향으로 정책 기조가 크게 전환
- ‘주택건설계획법’ 폐지를 계기로 1966년부터 추진한 <주택건설 5개년 계획>을 전부 폐지하고, 이를 대신하여 주생활기본법에 근거한 ‘주생활 기본계획’을 10년 단위로 수립해 오고 있음

1) 주거기본법 제정의 배경을 보면, 새누리당 소속 김성태 국회의원이 기존의 주택공급확대에서 주거 복지 향상으로 주택정책의 방향을 전환하는 내용을 담은 ‘주택법 전부개정안’을 대표발의 (2015.1.29). 당시 야당(민주당)에서는 주택법과는 별도로 소형주택 우선공급, 임대주택공급신청권 부여, 최저주거기준 설정 등의 내용을 담은 (가칭)주거복지기본법 제정을 추진해 왔음. 당시 국회 서민주거복지특위에서 이러한 여야의 법률제(개)정안을 절충한 주거기본법 제정안 의견서를 합의로 채택하게 되었음

- 향후 동 법의 취지를 살려 저소득서민·무주택자 등 주거소외계층을 중심으로 주거안정 및 주거복지 제반 정책을 우선적으로 추진할 필요
 - 단기적으로는 전월세난 등 특히 서민층의 주거불안 요인들을 해소하는 것이 급선무
 - 장기적으로는 「주거기본법」상 국민의 주거권 내지 행복추구권 확립에 초점을 둔 질적 주거정책을 추진할 필요

2. 「주거기본법」의 주요 특징과 주거복지의 현실

① 주거권 실현을 위한 「주거기본법」의 특징적 내용

- 주거기본법에는 ‘주택’ 정책에서 ‘주거’ 정책으로의 정책 패러다임 전환을 명시하거나 반영된 내용이 다수 포함

〈표 II-2〉 주거기본법 주요 규정

유형	내용
신설 규정	주거권(2조), 주거정책의 기본법적 지위(10~16조), 유도주거기준(19조), 주거복지 전달체계(21조), 주거복지센터(22조), 주거복지 정보체계(23조), 주거복지전문인력(24조)
보완 규정	주거정책의 기본원칙(3조), 주거종합계획(5조), 주거정책심의위원회(8조), 주거실태조사(20조)
기존 규정 (주택법)	최저주거기준(17조) 등

- 동 법의 주요 내용은 다음 4가지 범주로 정리할 수 있음

① 기본 인권으로서 주거권 개념 정립 및 주거정책 기본원칙 제시

- 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서

인간다운 주거생활을 할 권리(제2조)

- 이는 헌법 제35조 3항에 명시된 “쾌적한 주거에서 살 권리”를 하위법령에 반영한 것으로 볼 수 있으며²⁾, ‘적절한 주택과 서비스는 기본적 인권’이라는 <밴쿠버선언>(1976)이 제시한 주거권의 제도화를 의미
- 국민의 주거권 보장을 위해 주거정책 수립 시 국가 및 지자체가 반영해야 할 책무(기본원칙)를 구체화(제3조 1~9호)

② 주거정책 추진상의 우선적 지위를 주거기본법에 부여

- 주거정책에 관한 제반 법률의 상위법 지위를 명시하고, 관련 법 재·개정시 주거기본법 내용에 부합되도록 함(제4조)
- 현행 주택법, 도시 및 주거환경 정비법, 장애인·고용자 등 주거약자 지원에 관한 법, 주거급여법, 주택도시보증법 등이 이에 해당
- ‘민간임대주택에 관한 특별법’(2015.12.29 시행), 공동주택관리법(2016. 8.12 시행) 등이 주거기본법의 하위법령에 해당

③ 기존의 최저주거기준에 대하여 강화된 유도주거기준 신설

- 현행 주택법(제5조의 2·3항)과 마찬가지로 최소한의 주거요건인 ‘최저 주거기준’을 설정하고, 기준 미달가구에 대해서는 우선적으로 주택을 공급하거나 개량자금을 지원할 수 있도록 명시
- 보다 높은 수준의 유도주거기준을 제시함으로써 국민의 주거수준을 최저주거기준 이상으로 향상 도모(제19조)³⁾

④ 공공·민간의 주거복지 전달체계 구축

- 주거급여(주택바우처), 공공임대주택 공급, 임대료 대출 등 각종 주거

2) 헌법 제35조 3항: “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”

3) 일본의 「주생활기본법」에서의 유도주거 수준을 벤치마킹한 것임

복지정책의 확대에도 불구하고 그동안 전달체계가 미흡

- 국가·지자체에 효율적인 주거복지 전달체계 구축 의무를 부여하고 이를 위한 조직·인력·예산 등을 확보하도록 함
- 또한, 관련 NGO, 사회적기업 등 민간의 주거복지 전달체계를 공공부문 전달체계와 효과적으로 연계·활용하는 방안 강구
- ‘주거복지사’ 제도 도입(제24조 3항) 등 전문 인력을 양성하고, 주거복지센터(제22조) 설치 근거 마련

㉒ 원활치 못한 주택정책과 주거복지와의 조화·연계

- 기존 주택정책과의 부조화 및 정책 전환 과정의 부작용 여전
 - 과거 공급물량 중심의 주택종합계획이 주거종합계획으로 대체되었지만, 구체적 내용에서는 해당 제도변화를 충실히 반영되지 않은 측면
- 주거정책과 복지정책이 효과적으로 연계되지 않고 있는 상황
 - 저소득빈곤층을 위한 주거복지정책은 △공공임대주택 공급, △국민기초생활보장제도, △주거급여 등과 같은 공공부조 형태로 구성
 - 저소득빈곤층을 위한 주거복지정책은 주거정책과 복지정책이 효과적으로 연계되어야 정책효과가 발현될 수 있지만, 정책의 특성상 효과적으로 연계하기 쉽지 않은 실정
 - 통상 복지정책은 대인지원인 반면 주거정책은 대물지원이라는 특성, 주거정책의 수혜대상과 (주거)복지정책의 목표집단이 일치하지 않는 등의 문제가 있음
- ‘최저주거기준’ 미달 가구 비율이 높고 이에 대한 제재가 없음
 - ※ 최저주거기준: 헌법상 국민 주거권 보장을 위해 주거기본법(제17조) 및 주택법(제5조의 2~3)에서 명시

- 최저주거기준 미달 가구 비율은 2014년 이후 5~6%, 2019년도의 경우 5.3%에 해당하는 106만 가구로 여전히 높은 수준⁴⁾
- 정부에서 최저주거기준을 상향해 왔지만, 기준 미달 주택에 대한 제재는 거의 없음
 - 관련 강행 규정이 없으며, 정부에서는 최저주거기준이 미달하는 주택을 묵인하고 있는 실정
 - 신혼부부 다가구매입임대주택 등 현 정부의 공공임대주택의 상당 부분이 최저주거기준에 미치지 못함
- 미국, 영국 등의 국가에서는 최저주거기준에 미달하는 주거지에 대해서 적극적으로 행정조치 하는 등 주거기준을 규제수단의 일환으로 활용하고 있음
 - 미국의 경우 최저주거기준에 미달하는 주택의 경우 정부의 주거 바우처 보조금 수령자격을 제한하고 있으며, 영국은 최저주거기준을 위반하는 경우 강제 퇴거나 철거명령을 내릴 수 있도록 하고 있음

3. 향후 주거정책의 추진 방향에 대한 제언

① 임대주택 절대부족 문제 해소를 위한 민간부문 참여 확대

- 공공임대주택 공급 확대와 함께, 시장기능을 활용한 민간(기업임대, 개인임대, 사회적임대)의 참여를 획기적으로 확대
- 또한, 기시행 중인 주거급여(주택바우처)제도 등 주거소비자의 구매력 제고를 위한 수단을 적극적으로 개발할 필요

4) 국토교통부 '2019년도 주거실태조사 결과'(2020.6.2.). 2020년에는 7~10월 중 조사를 완료했으나 아직 발표 전임

② 저소득층 주거복지 확대를 위한 지역 맞춤형, 수급대상 확대

- 주택이 부족한 대도시는 공공임대주택을 확대 공급하되, 주택보급률이 높은 중소도시·농어촌은 주거급여 중심으로 지원하는 등 지역 사정에 맞는 정책 차별화
- 주거급여 수급 대상을 차상위층까지 확대 적용
- 소득기준 외 최저주거기준 미달 여부도 주거정책의 수혜여부를 결정하는 기준으로 활용

③ 주거기본법에 근거한 유도주거기준 등을 명확히 설정

- 오래전부터 선진 외국에서 주택정책의 기준이 되어 온 ‘최저주거기준’의 실질화 필요
 - 2004년에 법제화된 동 기준이 준수되어 국민의 주거권이 보장될 수 있도록 해야 함
- 하지만 우리는 법 제정 당시 후속 시행령(시행규칙)을 통해 구체적인 기준을 제시할 예정이었으나 현재까지도 실질적 진전이 없음
- 따라서 법상 유도주거기준(주거기본법 제19조)을 명확히 설정하여 제시하고 이를 주거안정 및 주거복지정책의 실현 수단으로 활용할 필요
 - 신설된 ‘유도주거기준’이 ‘선언적 법규’로 전락한 바, 해당 기준을 실질적 규제로 활용할 것인지 여부에 대한 정책적 판단이 필요

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
