



발행일 2020년 12월 30일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만흠 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

최저주거기준의 내용과 개선과제

송민경*

최저주거기준은 2011년 이후 개정 없이 유지되어 변화한 사회·경제적 상황을 반영하지 못하고 있으므로 다음의 개선을 검토할 필요가 있다. 첫째, 1~2인 가구 확대, 다양한 가구 형태의 등장 등 주거 형태의 변화에 대응하여 각 가구들의 특성에 적합한 주거기준을 마련할 필요가 있다. 둘째, 불분명한 구조·성능 및 환경기준의 구체화가 요구된다. 셋째, 경제 수준의 향상 등을 고려하여 협소한 면적기준의 현실화를 고려할 필요가 있다.

1 들어가며

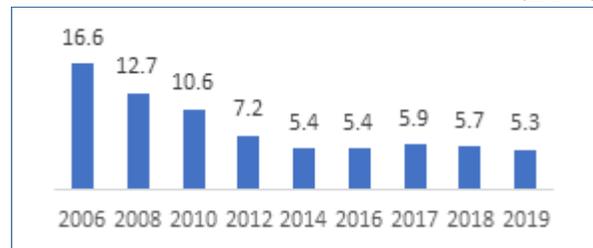
최저주거기준은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표¹⁾로 국토교통부에서는 주거실태조사²⁾ 시 최저주거기준 미달가구를 조사하고 있다.

2014년 이후 최저주거기준 미달가구의 비율은 5%대를 유지하고 있다. 2019년도 최저주거기준 미달가구 비율은 5.3%로 최초로 최저주거기준 미달가구를 조사한 2006년 16.6%와 비교할 때 1/3 수준으로 크게 감소하였다. 그러나 개선된 수치만큼 국민의 주거환경이 대폭 향상되었다고 보기는 어려울 수 있는 것이 현행 최저주거기준이 주거의 질을 나타내는 적정 지표로서의 역할을 제대로 수행하고 있는가에 대한 의문이 존재하기 때문이다.

1) 「주거기본법」 제17조(최저주거기준의 설정) ① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.
2) 「주거기본법」 제20조에 따라 시행됨

[그림 1] 최저주거기준 미달가구 비율

(단위: %)



※ 자료 : 국토교통부, 「주거실태조사」

이에 이 글에서는 최저주거기준의 내용을 살피고, 해외 기준과의 비교 등을 통해 현행 최저주거기준의 문제점과 개선을 위한 과제를 제시하고자 한다.

2 최저주거기준 개요

(1) 최저주거기준의 내용

「주거기본법」 제17조에 따르면 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등의 사항이 포함되어야 한다. 최저주거기준의

구체적 내용은 국토교통부 고시「최저주거기준(구)국토해양부 공고 제2011-490호」에서 정하고 있는데, ① 가구구성별 최소 주거면적 등, ② 주택의 필수적인 설비의 기준, ③ 구조·성능 및 환경기준으로 구성된다.

우선, 최저주거기준 상 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수는 다음 [표 1]과 같다.

[표 1] 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총주거 면적(㎡)
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

※ 주 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(거실 겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함
 3. 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 부부는 동일한 침실 사용, 만6세 이상 자녀는 부모와 분리, 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리, 노부모는 별도 침실 사용의 원칙을 따름
 ※ 자료 : 「최저주거기준」 제2조 [별표]

다음, 필수적인 설비로는 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설을 갖출 것이 요구된다.

마지막으로, 구조·성능 및 채광·환기 등 환경기준에 따르면 주택은 안정성·쾌적성의 확보를 위하여 ① 영구 건물로서 구조강도를 확보하고, 주요 구조부의 재질이 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질일 것, ② 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖출 것, ③ 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것, ④ 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하지 않을 것, ⑤ 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖출 것의 기준을 충족하여야 한다.

(2) 최저주거기준의 활용

최저주거기준은 주거정책 수립·시행 및 주택 건설 인·

허가 등에서 고려되어야 할 최소한의 기준으로 활용된다. 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하는 경우 등에는 최저주거기준에 미달하는 가구를 줄이기 위하여 노력할 의무가 있고, 최저주거기준에 미달하는 가구에게는 우선적인 주택 공급 및 개량자금 지원을 할 수 있다. 또한 최저주거기준 미달 가구 밀집지역에 우선적으로 임대주택을 공급하거나 우선적 도시정비사업 시행을 위한 조치 등이 가능하다.(「주거기본법」 제18조)

3 해외 사례

(1) 일본³⁾

일본은 「주생활기본법」에 근거하여 수립하는 주생활기본계획에서 최저거주면적수준 및 유도거주면적수준⁴⁾을 발표한다. 최저거주면적수준의 경우 가구원 수 1인은 25㎡, 2인 이상의 세대는 ‘10㎡ × 가구원 수 + 10㎡’의 산식에 따라 산정된다. 유도거주면적수준은 일반형과 도시거주형으로 나뉘는데, 일반형은 최저거주면적의 2배 이상, 도시거주형은 최저거주면적의 2배에 약간 미치지 못하는 수준이다.

[표 2] 일본의 최저거주면적 및 유도거주면적

	가구원수 별 면적(㎡)				
	1인	2인	3인	4인	
최저거주면적	25	30(30)	40(35)	50(45)	
유도거주면적	도시거주형	40	55(55)	75(65)	95(85)
	일반형	55	75(75)	100(87.5)	125(112.5)

※ 주 : ()안의 면적은 3-5세 아기가 1명인 경우
 ※ 자료 : 일본 국토교통성, (최종검색일: 2020.12.22), <https://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html>

또한 거주시설(거실과 침실)의 구성 및 규모와 관련하여 주생활기본계획에서는 ① 각 거주시설의 구성 및 규모는 개인의 프라이버시, 가정의 화목, 손님 접대, 여가활동 등을 배려하여 적절한 수준을 확보하고, ②

3) 일본 국토교통성, (최종검색일: 2020.12.22.), <https://www.mlit.go.jp/common/001098415.pdf>
 4) 최저거주면적수준은 건강하고 문화적인 주거 생활의 기초가 되는 필수적 주거 공간에 대한 수준으로 모든 가구의 달성을 목표로 하며, 유도거주면적수준은 풍요로운 주거 생활의 실현을 전제로 다양한 라이프 스타일을 고려하여 필요하다고 생각되는 주택 면적에 대한 수준임

4 문제점 및 개선방안

전용 부엌 이외의 가사 공간, 수세식화장실, 세면실 및 목욕실을 확보하며, ③ 가구구성에 대응한 적절한 수납 공간을 확보해야 한다고 규정하고 있다.

(2) 미국

미국 연방주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development; HUD)의 주택선택바우처(Housing Choice Voucher; HCV) 프로그램⁵⁾에 따르면 동 프로그램의 대상이 되는 임차주택은 「주택품질기준(Housing quality standards)」을 만족하여야 한다⁶⁾. 「주택품질기준」은 위생시설, 취사 및 쓰레기 처리, 공간 및 보안, 온열환경, 조명 및 전기, 구조 및 자재, 실내 공기 품질, 수도, 납 성분 페인트, 접근성(access), 위치 및 인근 지역(site and neighborhood), 위생상태, 화재경보기 설치의 13가지 항목으로 구성된다. 미국 연방규정 24 CFR(Code of Federal Regulations) § 982(section 8 tenant-based assistance: housing choice voucher program)에 따라 13가지 각 항목별 성능요건과 그에 대한 판정기준이 구체적으로 제시되고 있으며(24 CFR § 982.401), 일반 주택 외에 공유주택(Shared Housing)이나 SRO(Single Room Occupancy)등 특수주택에 대해서는 별도의 주거품질규정(24 CFR § 982.601-982.643)이 제시된다⁷⁾.

한편, 개별 주정부에서는 각 주의 개별 Housing Code를 도입하여 최저주거기준을 적용하고 있는데⁸⁾, 최저주거기준 위반에 대하여 주택 검사, 위반 시 통고, 위반사항에 대한 보수, 퇴거 등 규제조치를 포함하는 경우가 많다⁹⁾¹⁰⁾.

최저주거기준은 2011년 개정·공표된 이후 현재까지 개정 없이 유지되고 있어 보완이 필요하다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다. 이에 최저주거기준과 관련하여 제기되는 문제점을 살피고 개선방안을 모색해보면 다음과 같다.

첫째, 현행 최저주거기준은 변화한 가구 구성에 대한 대응이 부족하다는 한계가 있다. 최저주거기준에서 가구구성별 최소 주거면적 등을 판단하기 위하여 상정하고 있는 표준 가구는 부부와 자녀 등으로 이루어진 전통적인 가족 중심의 가구이다. 그러나 최근 인구 구조의 급격한 변화에 따라 과거의 대표적 가구로 여겨지던 전통적 가족 중심의 4인 가구는 그 비중이 감소하고, 1인 가구가 대표적인 가구 형태로 등장하였으며¹¹⁾, 가족이 아닌 사람으로 이루어진 가구도 지속 증가하는¹²⁾ 등 기존 가구 개념에 변화가 발생하였다.

그런데 가족이 아닌 다양한 구성원으로 이루어진 가구나 다수의 1~2인 가구가 주택을 공유하는 경우 등에 현재의 최저주거기준은 적용이 곤란한 실정으로¹³⁾, 가구 개념의 변화에 따라 최저주거기준도 이에 맞추어 변화할 필요가 있다. 새롭게 등장한 다양한 가구 구성의 특성을 파악하고, 전통적 가구 외에 해당 가구들에 게도 적용 가능한 기준을 재설정하여야 할 것이다. 전통적 가구와 최근 등장한 다양한 가구의 특성이 상이하다는 점에서 각각의 특성에 맞는 별도의 기준을 추가로 마련하는 방안에도 검토가 필요하다. 주택의 성격에 따라 별도의 주거품질기준을 규정하고 있는 미국 연방주택도시개발부 HCV 프로그램의 「주택품질기준」 사례를 참고할 필요가 있다. 예를 들어 최근 새로

5) 저소득 가구 등에 대하여 주택 임대료를 지원하는 미국의 주거비 보조 제도로, 임대료의 일부를 연방정부(HUD)의 기금 지원을 통해 지방 공공주택청이 임차인에게 지불하는 시스템으로 이루어짐

6) 품질기준에 적합하지 않는 경우 해당 주택은 HCV 프로그램에서 제외됨

7) 24 CFR § 982, (최종검색일: 2020.12.22.), <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/24/part-982>>

8) 주정부에서는 공중보건협회-질병통제예방센터의 최저주거기준(APHA-CDC Recommended Minimum Housing Standards(1986)), Uniform Housing Code(1995) 등과 같은 모델주거규정(Model Housing Code)을 참조하여 각 주의 지역상황을 고려한 고유의 최저주거기준을 제정하여 운용하고 있음

9) 우리나라의 경우, 최저주거기준 위반 시에도 별다른 구속력 있는 제재가 취해지지 않는다는 점과 대조적임

10) 국가인민위원회, 『최저주거기준 미달가구의 주거실태조사』, 2006, pp.69~70.

11) 통계청 「인구총조사」에 따르면, 2019년 기준 1인 가구가 전체가구의 30.2%로 가장 높은 비율을 차지하는 것으로 나타남(1인 가구 30.2%, 2인 가구 27.8%, 3인 가구 20.7%, 4인 가구 16.2%)

12) 통계청 「인구총조사」에 따르면, 가족이 아닌 남남끼리 함께 사는 5인 이하의 가구(비친족가구)의 수는 2015년 214,421가구(1.1%)에서 2019년 386,968가구(1.9%)로 증가함

13) 국토교통부, 「(보도자료) 취약계층·고령자 주거지원 방안」, 2018.10, p.16.

운 주거대안으로 활성화되고 있는 공유주택의 경우 개인 단독공간과 공동사용공간의 최저 면적기준을 각각 제시하도록 하는 등¹⁴⁾ 주택과 거주자의 특성을 고려한 최저주거기준의 마련이 요구된다.

둘째, 불분명한 구조·성능 및 환경기준에 대한 개선이 필요하다. 「최저주거기준」 제4조에 따르면 주택은 안전성·쾌적성 확보를 위하여 ‘적절한’ 방음·채광·환기 등을 갖추는 등 구조·성능 및 환경기준을 충족하여야 한다. 그런데 ‘적절한’ 방음·채광·환기 등에 대한 구체적 판단 기준이 전혀 제시되지 않고 있어 최저주거기준 미달가구 등의 판단에 있어 구조·성능 및 환경기준의 충족여부를 측정하기 어려운 실정이다. 이에 사실상 객관적으로 확인가능한 면적기준, 침실기준, 시설기준만이 최저주거기준 미달가구 조사 시 사용된다.

소음이나 채광 등 환경기준은 주거의 질 차원에서 매우 중요한 요소로, 흔히 열악한 주거로 일컬어지는 반지하, 옥탑방, 쪽방 등의 경우 채광, 환기, 소음 등 환경 요소가 취약한 경우가 대부분이다. 최소한의 주거의 질 확보를 위해서는 환경기준을 구체화함으로써 환경기준 달성여부에 대한 객관적 측정이 가능하도록 할 필요가 있다. 예를 들어 미국 샌프란시스코의 Housing Code의 경우 채광·환기와 관련하여 거실과 바닥면적의 1/12 또는 10 평방피트(0.9㎡) 이상의 창문면적을 확보할 것, 거실과 방의 창문이 절반 이상 개폐 가능한 구조일 것, 침실의 창문이 채광이 되는 쪽으로 나있을 것 등의 상세 규정을 제시하고 있다¹⁵⁾.

셋째, 경제 수준의 향상 등을 고려하여 현행의 협소한 면적기준을 현실화할 필요성이 있다. 우리나라 가구의 1인당 평균 주거면적은 2010년 28.5㎡에서 2019년 32.9㎡로 증가한 것으로 조사되나¹⁶⁾, 최저주거기준 상 주거 면적기준은 2011년에 설정한 기준을 아직까지 그대로 사용하고 있다. 특히 외국사례 등과 비교할 때도 우리나라 최저주거기준의 면적기준이 낮게 책

정되어 있다는 지적이 있다¹⁷⁾. 전용면적 산정기준이 우리나라와 동일한 일본과 비교 시 1인 가구 기준 일본(25㎡)이 우리나라(14㎡)의 약 1.8배 수준이며, 2인 이상가구의 경우에도 우리나라의 면적기준은 일본에 비해 낮게 책정되어 있다.

보다 쾌적한 주거 생활을 위하여 경제 수준 상승, 평균 주거면적의 변화, 국제적인 수준 등을 종합적으로 고려하여 면적기준의 상향을 고려해야 할 것이다.

5 나가며

우리 헌법은 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 인간다운 생활을 할 권리가 있음을 규정한다¹⁸⁾. 국가는 국민의 쾌적한 주거생활을 위하여 노력할 의무가 있으며¹⁹⁾, 「주거기본법」에서도 국민의 주거권 보장을 위한 주거정책의 기본원칙으로 주거지원 필요 계층의 주거수준 향상을 규정하고 있다²⁰⁾.

최저주거기준은 국민의 쾌적한 주거생활을 위한 최소한의 판단기준으로 활용된다는 점에서 그 중요성이 매우 크다. 변화한 사회·경제적 여건 등을 고려하여 최저주거기준의 현실화를 적극 검토²¹⁾함으로써 최저주거기준이 주거의 질 판단을 위한 적정성 있는 지표로 기능할 수 있도록 하는 한편²²⁾, 국민의 주거환경을 최저주거기준 이상으로 향상시키기 위한 노력을 지속적으로 기울여나가야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

17) 국가인권위원회, 『비적정 주거 거주민 인권증진을 위한 제도개선 권고』, 2019, p.17.

18) 「헌법」 제34조제1항 및 제35조제1항

19) 「헌법」 제35조제3항

20) 「주거기본법」 제2조 및 제3조제2호

21) 「주거기본법」 제17조제3항에 따르면 최저주거기준은 사회적·경제적인 여건 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 함

22) 참고로 그동안 국가인권위원회에서도 최저주거기준의 조정을 여러 번 권고(2012년 ‘제2기 국가인권정책기본계획 권고’, 2016년 ‘제3기 국가인권정책기본계획 권고’, 2019년 ‘비적정 주거 거주민 인권증진을 위한 제도개선 권고’ 등)하여 왔으나 현재까지 최저주거기준의 개정이 이루어지지 않고 있음

14) 최수·정승혜, 『공유주택 공급을 위한 최저주거기준에 관한 연구』, 국토연구원 2018, pp.115~116.

15) American Legal, (최종검색일: 2020.12.22.), <https://codelibrary.amlegal.com/codes/san_francisco/latest/sf_building/0-0-0-52855>

16) 국토교통부, 『주거실태조사』

